

**UNIVERSIDAD DE MADRID**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**TESIS DOCTORAL**

**La jurisdicción contencioso administrativa en Costa Rica**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR  
PRESENTADA POR

**Gonzalo Retana Sandi**

DIRECTOR:

**Jesús González Pérez**

**Madrid, 2015**

Rd. V4.267

67

**UNIVERSIDAD DE MADRID**

**FACULTAD DE DERECHO**

**LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA  
EN COSTA RICA.**

**POR: GONZALO RETANA SANDI**



**BIBLIOTECA  
DE DERECHO**

**TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL  
TÍTULO DE DOCTOR EN DERECHO, EL  
RIGIDA POR EL ILMNO. DR. D. JESUS  
GONZALEZ PÉREZ, CATEDRATICO  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO.**

**MADRID, 1962**



## **I N D I C E**

**Página**

### **CAPITULO I: LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMIN- ISTRATIVA.**

<b>I. GENERALIDADES .....</b>	<b>1</b>
1. LA JURISDICCION .....	1
2. LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRA- TIVA. ....	1
3. DEFINICION O CONCEPTO .....	2
4. NATURALEZA JURIDICA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA .....	3
A. ESPECIAL. ....	3
B. REQUISITO PROCESAL. ....	4
5. FUNDAMENTO DE LA JURISDICCION CONTENCIO- SO-ADMINISTRATIVA .....	4
6. EL DERECHO ADMINISTRATIVO FUNDAMENTO DE LAS PRETENSIONES DEDUCIDAS. ....	7
7. LIMITES DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA .....	9
8. DERECHO ADMINISTRATIVO O PROCESAL ADMI- NISTRATIVO .....	9
9. CUESTIONES SOBRE TERMINOLOGIA .....	11
A. ACCION, PRETENSION Y RECURSO. ....	11
B. OTRAS DENOMINACIONES. ....	12
10. NOTICIA HISTORICA. ....	13
<b>II. ALGUNAS LEGISLACIONES. ....</b>	<b>15</b>
<b>ESPAÑA:</b>	
1. JURISDICCION ESPECIAL .....	15
2. REQUISITO PROCESAL. ....	16
3. FUNDAMENTO DE LA PRETENSION .....	17
4. LIMITES. ....	18

**PÁGINA**

5. TERMINOLOGÍA. ....	19
-----------------------	----

**III. COSTA RICA.**

1. INTRODUCCIÓN. ....	20
2. SISTEMA LEGAL. ....	22

A. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ....	22
B. LA LEY. ....	23

3. JURISDICCIÓN ESPECIAL. ....	24
4. REQUISITO PROBESAL. ....	24
5. FUNDAMENTO DE LA PRETENSION. ....	25
6. LÍMITES. ....	25
7. TERMINOLOGÍA. ....	26
8. ANTECEDENTES. ....	26

A. DECRETO XXXIII DE 27 DIC. 1887. ....	26
B. LEY N. XLVIII DE 22 JULIO 1892. ....	28
C. LEY 19 DE 22 DE OCTUBRE 1910. ....	30
CH. DECRETO 20 DE 2 AGOSTO 1916. ....	30
D. DECRETO 11 DE 20 AGOSTO 1918. ....	32
E. LEY 33 DE 12 JULIO DE 1922. ....	33
F. LEY 26 DE 17 DICIEMBRE 1924. ....	34
G. REFORMAS DE 1938. ....	35
H. PROYECTO DE CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1949. ....	36
I. LA CONSTITUENTE DE 1949. ....	37

9. OPINIÓN DEL AUTOR. ....	41
----------------------------	----

**IV. BASES DE REFORMA. .... 43**

1. SOBRE LA EXISTENCIA DE LA JURISDICCIÓN. ....	43
2. SOBRE LA NATURALEZA DE LA JURISDICCIÓN. ....	43
3. SOBRE EL FUNDAMENTO DE LA PRETENSION. ....	44
4. SOBRE LÍMITES DE LA JURISDICCIÓN. ....	45
5. SOBRE TERMINOLOGÍA. ....	45

**CAPITULO II: EL ORGANO JURISDICCIONAL.**

I. GENERALIDADES. ....	46
------------------------	----

1. ÓRGANO JURISDICCIONAL. ....	46
--------------------------------	----

## PÁGINA

2. LA NECESIDAD Y BONDAD DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA. ....	46
3. SISTEMAS. ....	47
A. SISTEMA JUDICIAL. ....	48
A'. ALGUNOS PAÍSES CON EL SISTEMA JUDICIAL. ....	50
B. SISTEMA ADMINISTRATIVO. ....	51
B'. ALGUNOS PAÍSES QUE SIGUEN ESTE SISTEMA. ....	53
C. SISTEMA MIXTO O INTERMEDIO. ....	54
C'. LEGISLACIONES DE ALGUNOS PAÍSES. ....	55
4. POCA IMPORTANCIA PRÁCTICA DEL PROBLEMA. ....	55
II. SISTEMA MÁS CONVENIENTE. ....	56
III. COSTA RICA. ....	62
1. SISTEMA. ....	62
2. ÓRGANOS. ....	63
A. EL JUZGADO. ....	63
B. LA SALA PRIMERA CIVIL. ....	66
C. LA SALA DE CASACIÓN. ....	66
IV. BASES DE REFORMA. ....	68
CAPITULO III: LAS PARTES.	
I. GENERALIDADES. ....	70
1. CONCEPTO DE PARTES Y DENOMINACIÓN. ....	70
2. POSICIÓN JURÍDICA DE LAS PARTES. ....	70
3. EL PROCESO DE LITIGIVIDAD. ....	71
4. CAPACIDAD PARA SER PARTE Y CAPACIDAD PROCESAL. ....	72
5. LEGITIMACIÓN. ....	72
6. POSTULACIÓN. ....	74
7. PRESENCIA Y AUSENCIA DE PARTES. ....	74
8. EL LITISCONSORCIO. ....	76
9. EL COADYUVANTE. ....	76

**PÁGINA**

<b>II. ALGUNAS LEGISLACIONES. ....</b>	<b>76</b>
<b>1. FRANCIA .....</b>	<b>76</b>
A. CAPACIDAD. ....	76
B. LEGITIMACIÓN. ....	77
C. POSTULACIÓN. ....	77
<b>2. ESPAÑA. ....</b>	<b>78</b>
A. CONCEPTO Y DENOMINACIÓN DE PARTES... ..	78
B. CAPACIDAD. ....	78
C. LEGITIMACIÓN. ....	79
CH. POSTULACIÓN. ....	85
D. LA REBELDÍA. ....	87
E. EL LITISCONSORSIO. ....	88
F. EL COADYUVANTE. ....	88
<b>III. COSTA RICA. ....</b>	<b>88</b>
A. CONCEPTO Y DENOMINACIÓN DE PARTES... ..	88
B. POSICIÓN DE LAS PARTES. ....	89
C. PROCESO DE LESIVIDAD. ....	89
CH. CAPACIDAD. ....	90
D. LEGITIMACIÓN. ....	92
E. POSTULACIÓN. ....	97
F. LA REBELDÍA. ....	99
G. EL LITISCONSORSIO. ....	100
H. EL COADYUVANTE. ....	101
<b>IV. BASES DE REFORMA. ....</b>	<b>101</b>
A. SOBRE LAS PARTES Y SU DENOMINACIÓN.. ..	101
B. SOBRE LA POSICIÓN DE LAS PARTES.....	102
C. SOBRE EL PROCESO DE LESIVIDAD. ....	102
CH. SOBRE LA CAPACIDAD. ....	103
D. SOBRE LA LEGITIMACIÓN. ....	104
E. SOBRE LA POSTULACIÓN. ....	107
F. SOBRE LA REBELDÍA. ....	108
G. SOBRE EL LITISCONSORSIO. ....	109
H. SOBRE EL COADYUVANTE. ....	109

**CAPITULO IV: EL OBJETO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

<b>I. GENERALIDADES. ....</b>	<b>111</b>
-------------------------------	------------

**PÁGINA**

1. LA DECISIÓN PREVIA. ....	111
2. ACTO DEFINITIVO, AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA Y SILENCIO ADMINISTRATIVO. ....	112
3. ACTOS IMPUGNABLES. ....	114
A. POLÍTICOS. ....	115
B. DISCRECIONALES. ....	116
4. LA DESVIACIÓN DE PODER. ....	117
5. EL CONSENTIMIENTO DEL ACTO. ....	117
6. MANERA DE IMPUGNAR LOS REGLAMENTOS. ..	118
7. OTROS ACTOS EXCLUIDOS. ....	118
8. PLENA JURISDICCIÓN Y ANULACIÓN. ....	119
A. PLENA JURISDICCIÓN ....	119
B. ANULACIÓN. ....	119
9. DERECHO E INTERÉS. ....	123
10. ANULACIÓN DE PRETENSIONES. ....	126
11. DETERMINACIÓN CUANTITATIVA O ESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN. ....	127
II. ALGUNAS LEGISLACIONES. ....	127
1. FRANCIA. ....	127
A. SOBRE EL ACTO ADMINISTRATIVO.....	127
B. LO IMPUGNABLE. ....	128
C. CLASES DE RECURSOS. ....	129
2. PANAMÁ. ....	129
3. ESPAÑA. ....	130
A. DECISIÓN PREVIA. ....	130
B. ACTO DEFINITIVO, AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA Y SILENCIO ADMINISTRATIVO. ....	131
C. ACTOS IMPUGNABLES. ....	134
D. CONSENTIMIENTO DEL ACTO ....	136
E. IMPUGNACIÓN DE REGLAMENTOS. ....	139
F. OTROS ACTOS EXCLUIDOS. ....	143
G. PRETENSIONES DE LAS PARTES: PLENA - JURISDICCIÓN-ANULACIÓN ....	144
H. ACUMULACIÓN. ....	149
I. CUANTÍA. ....	152

	<u>PÁGINA</u>
<b>III. COSTA RICA. ....</b>	<b>154</b>
1. DECISIÓN PREVIA. ....	154
2. ACTO DEFINITIVO. ....	154
3. AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA	155
4. SILENCIO ADMINISTRATIVO. ....	156
5. EFECTOS O ALCANCE DEL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA. ....	156
6. CONSECUENCIA DE LA FALTA DE AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA. ....	157
7. ACTOS IMPUGNABLES ....	158
A. ACTOS POLÍTICOS. ....	159
B. ACTUACIÓN DISCRECIONAL.....	159
8. LA DESVIACIÓN DE PODER ....	160
9. CONSENTIMIENTO DEL ACTO ....	161
10. REGLAMENTOS. ....	162
11. OTRAS EXCLUSIONES. ....	162
12. PRETENSIONES DE LAS PARTES. ....	163
13. ACUMULACIÓN. ....	163
A. DE ACCIONES. ....	163
B. DE AUTOS. ....	166
14. CUANTÍA. ....	168
<b>IV. BASES DE REFORMA. ....</b>	<b>171</b>
1. SOBRE LA DECISIÓN PREVIA. ....	171
2. SOBRE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO....	173
3. SOBRE LOS EFECTOS O ALCANCE DEL AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA...	173
4. SOBRE EL NO AGOTAMIENTO DE LA VÍA ADMINISTRATIVA Y LA INADVERTENCIA DE ELLO. ....	174
5. SOBRE LOS ACTOS IMPUGNABLES. ....	175
6. SOBRE ACTOS POLÍTICOS. ....	176
7. SOBRE LA DESVIACIÓN DE PODER. ....	177
8. SOBRE EL CONSENTIMIENTO DEL ACTO....	178
9. SOBRE REGLAMENTOS. ....	178
10. SOBRE OTRAS EXCLUSIONES. ....	179
11. SOBRE LAS PRETENSIONES DE LAS PARTES.	179
12. SOBRE ACUMULACIÓN. ....	182
13. SOBRE CUANTÍA. ....	182

**CAPITULO V: EL PROCEDIMIENTO HASTA SENTENCIA.**

<b>I. GENERALIDADES. ....</b>	<b>183</b>
1. PROCESO Y PROCEDIMIENTO .....	183
2. IMPORTANCIA DEL PROCEDIMIENTO.....	183
3. LA PRECLUSIÓN. ....	184
4. FASES DEL PROCEDIMIENTO. ....	185
A. DE ALEGACIONES. ....	185
B. FASE DE PRUEBA. ....	187
C. FASE DE CONCLUSIONES. ....	188
<b>II. ALGUNAS LEGISLACIONES. ....</b>	<b>189</b>
1. FRANCIA. ....	189
A. CONSEJO DE ESTADO. ....	189
B. TRIBUNALES REGIONALES. ....	190
2. ESPAÑA. ....	191
A. DILIGENCIA PRELIMINAR. ....	191
B. FASE DE ALEGACIONES. ....	193
C. FASE DE CONCLUSIONES. ....	206
<b>III. COSTA RICA. ....</b>	<b>211</b>
1. FASE DE ALEGACIONES. ....	211
A. ESCRITO DE DEMANDA. ....	212
B. LO QUE DEBE ACOMPAÑARDE. ....	212
C. DEFECTOS DEL ESCRITO DE DEMANDA...	213
CH. PLAZO PARA INTERPONER LA ACCIÓN...	214
D. INADHISIÓN DE LA ACCIÓN. ....	215
E. TRASLADO A LOS DEMANDADOS. ....	215
F. EXCEPCIONES DILATORIAS. ....	216
G. EFECTOS DE LA ALEGACIÓN DE DEFEN—	
BAS DILATORIAS. ....	217
H. CONTESTACIÓN. ....	218
I. RECONVENCIÓN. ....	219
2. FASE DE PRUEBA. ....	219
A. RECIBIMIENTO A PRUEBA. ....	219
3. FASE DE CONCLUSIONES. ....	221

**PÁGINA**

A. ALEGATO DE BIEN PROBADADO. ....	221
B. CITACIÓN PARA SENTENCIA. ....	222
C. PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER .....	222
EN SENTENCIA. ....	223
4. JUICIO DE MENOR CUANTÍA. ....	223
IV. BASES DE REFORMA. ....	225
1. SOBRE LA DILIGENCIA PRELIMINAR. ....	225
2. SOBRE EL ESCRITO DE INTERPOSICIÓN DEL - RECURSO .....	225
3. SOBRE EL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO. ....	226
4. SOBRE LA TRAMITACIÓN INICIAL. ....	227
5. SOBRE LA INADMISIÓN DEL RECURSO .....	228
6. SOBRE EL ENPLAZAMIENTO DE LOS DEMANDA- DOS Y COADYUVANTES. ....	228
7. SOBRE LA DEMANDA Y CONTESTACIÓN. ....	229
8. SOBRE LOS REQUISITOS DE LOS ESCRITOS DE DEMANDA Y CONTESTACIÓN .....	231
9. SOBRE LA RECONVENCIÓN. ....	231
10. SOBRE DEFENSAS PREVIAS. ....	231
11. SOBRE EL REGIMINIENTO A PRUEBAS. ....	232
12. SOBRE LA PRÁCTICA DE LA PRUEBA. ....	234
13. SOBRE LAS CONCLUSIONES. ....	234
14. SOBRE PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER. ....	236
15. SOBRE LA SENTENCIA. ....	236
16. SOBRE UNIDAD DE PROCEDIMIENTO .....	236
CAPITULO VI: EFECTOS DE LA SENTENCIA.	
I. GENERALIDADES. ....	238
1. EFECTOS. ....	238
2. EFECTOS JURÍDICO-MATERIALES. ....	238
A. DIRECTOS. ....	239
B. INDIRECTOS. ....	240
3. EFECTOS JURÍDICO-PROCESALES .....	241
A. LA COSA JUZGADA. ....	242
4. EFECTOS ECONÓMICOS. ....	253



**PÁGINA**

A. GASTOS DEL PROCESO. ....	253
B. LAS COSTAS. ....	253
C. FUNDAMENTO. ....	254
EN LA CONDENA EN COSTAS. ....	254
D. LA EXACCIÓN DE COSTAS. ....	256
E. EXENCIÓN DE COSTAS. ....	256
 II. ALGUNAS LEGISLACIONES.....	257
1. FRANCIA. ....	257
A. EFECTOS JURÍDICO-MATERIALES.....	257
B. EFECTOS JURÍDICO-PROCESALES. ....	258
C. EFECTOS ECONÓMICOS. ....	258
2. COLOMBIA. ....	259
3. PANAMÁ. ....	259
4. ESPAÑA. ....	259
A. EFECTOS JURÍDICO-MATERIALES. ....	259
B. EFECTOS JURÍDICO-PROCESALES. ....	261
C. EFECTOS ECONÓMICOS. ....	263
 III. COSTA RICA. ....	266
1. EFECTOS JURÍDICO MATERIALES. ....	266
A. DIRECTOS. ....	266
B. INDIRECTOS. ....	268
2. EFECTOS JURÍDICO-PROCESALES. ....	270
A. LA COSA JUZGADA. ....	270
3. EFECTOS ECONÓMICOS. ....	272
A. LA MATERIA DE COSTAS. ....	272
B. AFIANZAMIENTO DE COSTAS. ....	275
C. REGULACIÓN DE LAS COSTAS PERSONALES. ....	277
EN REGULACIÓN DE LAS COSTAS PROCESALES. ....	279
D. EXACCIÓN DE COSTAS. ....	279
E. EXENCIÓN DE GASTOS. ....	280
F. EL ESTADO. ....	283
G. EXENCIÓN DE AFIANZAMIENTO DE COSTAS, O REDUCCIÓN, EN OTRO SUPUESTO. ....	284

**PÁGINA**

<b>IV. BASES DE REFORMA. ....</b>	<b>283</b>
1. EN CUANTO A EFECTOS JURÍDICO-MATERIALES	285
2. EN CUANTO A EFECTOS JURÍDICO-PROCESALES DECLARATIVOS. ....	285
3. EN CUANTO A EFECTOS ECONÓMICOS. ....	287

**CAPITULO VII: LOS RECURSOS.**

<b>I. GENERALIDADES. ....</b>	<b>290</b>
1. CONCEPTO. ....	290
2. FUNDAMENTO ....	291
3. NATURALEZA. ....	292
4. CLASES DE RECURSOS. ....	293
5. DENOMINACIÓN DE LOS RECURSOS. ....	295
A. LA REPOSICIÓN ....	295
B. LA APELACIÓN. ....	295
C. RECURSO DE QUEJA. ....	299
EN RECURSO DE CASACIÓN ....	299
D. RECURSO DE REVISIÓN. ....	301
<b>II. ALGUNAS LEGISLACIONES. ....</b>	<b>302</b>
1. FRANCIA. ....	302
2. ALEMANIA. ....	303
3. COLOMBIA. ....	303
4. ESPAÑA. ....	303
A. RECURSOS. ....	303
<b>III. COSTA RICA ....</b>	<b>315</b>
1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ....	315
2. LA LEY. ....	315
3. EL CPC. ....	316
A. RECURSOS DE REVOCATORIA. ....	316
B. RECURSO DE APELACIÓN ....	318
C. APELACIÓN DE NEGHO. ....	327
EN JUICIO DE MENOR CUANTÍA. ....	329
D. RECURSO DE CASACIÓN ....	329
E. RECURSO DE REVISIÓN. ....	335

IV. BASES DE REFORMA. ....	339
1. SOBRE LA INCLUSIÓN DE LA MATERIA .....	339
2. SOBRE LA DENOMINACIÓN DE LOS RECURSOS...	340
3. SOBRE EL RÉGIMEN DE LOS RECURSOS. ....	341
4. SOBRE LA REVOCATORIA. ....	342
5. SOBRE LA APELACIÓN .....	342
6. SOBRE EL RECURSO DE CASACIÓN .....	343
7. SOBRE EL RECURSO DE REVISIÓN. ....	345

## CAPITULO VIII: EJECUCION DE SENTENCIAS.

I. GENERALIDADES. ....	346
1. OBJETO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL ....	346
2. EJECUCIÓN VOLUNTARIA. ....	347
3. EJECUCIÓN FORZOSA. ....	347
4. DEFINICIÓN. ....	348
5. NATURALEZA DE LA ETAPA DE EJECUCIÓN.....	348
II. LA EJECUCIÓN EN EL DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. ....	349
1. DISTINTOS SUPUESTOS. ....	349
2. CRITERIOS ACERCA DE LA EJECUCIÓN. ....	350
3. PODER QUE DEBE EJECUTAR LA SENTENCIA....	352
4. MEDIOS PARA HACER EJECUTAR LA SENTENCIA.	352
III. ALGUNAS LEGISLACIONES. ....	353
1. ITALIA. ....	353
2. FRANCIA. ....	353
3. URUGUAY. ....	354
4. PANAMÁ. ....	355
5. COLOMBIA. ....	355
6. GUATEMALA .....	356
7. ARGENTINA. ....	357
8. ESPAÑA. ....	358
A. PODER AL QUE SE ENCARGA LA EJECUCIÓN.	358
B. MANERA EN QUE SE COMUNICA LA SENTENCIA	358
C. CONDUCTA A SEGUIR POR LA ADMINISTRACIÓN. ....	359
EN LA SUSPENSIÓN Y LA INEJECUCIÓN.....	359
D. IMPOSIBILIDAD DE EJECUTAR EL FALLO...	365

	<b>PÁGINA</b>
<b>E. OTRAS MEDIDAS. ....</b>	<b>366</b>
<b>IV. COSTA RICA. ....</b>	<b>368</b>
<b>1. CRITERIO DEL AUTOR. ....</b>	<b>368</b>
<b>A. SOBRE LA NATURALEZA DE LA EJECUCIÓN</b>	<b>369</b>
<b>B. SOBRE EL PODER QUE DEBE EJECUTAR --</b>	
<b>LAS SENTENCIAS EN LO CONTENCIOSO--</b>	
<b>ADMINISTRATIVO. ....</b>	<b>370</b>
<b>C. SOBRE LA SUSPENSIÓN E INEJECUCIÓN</b>	
<b>DE LAS SENTENCIAS. ....</b>	<b>372</b>
<b>EN SOBRE LAS DEMÁS MEDIDAS. ....</b>	<b>375</b>
<b>2. SISTEMA LEGAL ....</b>	<b>376</b>
<b>A. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ....</b>	<b>376</b>
<b>B. LA LEY. ....</b>	<b>377</b>
<b>V. BASES DE REFORMA. ....</b>	<b>380</b>
 <b>CAPITULO IX: TERMINACION ANORMAL DEL PROCESO Y</b>	
<b>SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO.</b>	
<b>I. GENERALIDADES. ....</b>	<b>384</b>
<b>1. TERMINACIÓN ANORMAL DEL PROCESO ....</b>	<b>384</b>
<b>A. EL DESISTIMIENTO ....</b>	<b>385</b>
<b>B. EL ALLANAMIENTO ....</b>	<b>385</b>
<b>C. SATISFACCIÓN EXTRAPROCESAL DE LA --</b>	
<b>PRETENSION. ....</b>	<b>386</b>
<b>EN LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. ....</b>	<b>386</b>
<b>2. SUSPENSIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO IM</b>	
<b>PUGNADO EN EL PROCESO. ....</b>	<b>387</b>
<b>II. ALGUNAS LEGISLACIONES. ....</b>	<b>388</b>
<b>1. COLOMBIA. ....</b>	<b>388</b>
<b>2. ARGENTINA. ....</b>	<b>389</b>
<b>3. ESPAÑA. ....</b>	<b>389</b>
<b>A. SOBRE LA TERMINACIÓN ANORMAL DEL --</b>	
<b>PROCESO. ....</b>	<b>389</b>

<b>III. COSTA RICA. ....</b>	<b>394</b>
<b>1. SOBRE LOS MODOS DE CONCLUSIÓN ANOR-</b> <b>MAL DEL PROCESO. ....</b>	<b>394</b>
<b>A. DESISTIMIENTO .....</b>	<b>394</b>
<b>B. ALLANAMIENTO. ....</b>	<b>395</b>
<b>C. SATISFACCIÓN EXTRAPROCESAL DE LA</b> <b>PRETENSIÓN. ....</b>	<b>395</b>
<b>CH. PERENCIÓN DE LA INSTANCIA. ....</b>	<b>395</b>
<b>2. SOBRE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO. ....</b>	<b>396</b>
<b>IV. BASES DE REFORMA. ....</b>	<b>397</b>
<b>1. SOBRE EL DESISTIMIENTO. ....</b>	<b>397</b>
<b>2. SOBRE EL ALLANAMIENTO. ....</b>	<b>399</b>
<b>3. SOBRE LA SATISFACCIÓN EXTRAPROCESAL</b> <b>DE LA PRETENSIÓN. ....</b>	<b>399</b>
<b>4. SOBRE LA CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. ....</b>	<b>400</b>
<b>5. SOBRE LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNA-</b> <b>DO. ....</b>	<b>401</b>
<b>CAPITULO X: CONCLUSIONES. ....</b>	<b>403</b>
<b>A P E N D I C E .....</b>	<b>I</b>
<b>B I B L I O G R A F I A .....</b>	<b>XV</b>

## ABREVIATURAS

ADC	- ANUARIO DE DERECHO CIVIL, ESPAÑA.
BIDCM	- BOLETÍN DEL INSTITUTO DE DERECHO COMPARADO DE MÉXICO.
CC	- CÓDIGO CIVIL, COSTA RICA.
CEE	- CÓDIGO CIVIL, ESPAÑA
CP	- CÓDIGO PENAL, COSTA RICA.
CPC	- CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, COSTA RICA
CPE	- CÓDIGO PENAL, ESPAÑA.
C. POLIT.	- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 8 NOV. 1949, COSTA RICA.
LEY	- LEY N. 1226 DE 15 DE NOV. 1950, SOBRE JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, COSTA RICA.
LEC	- LEY DE ENJUICIAMIENTO CIVIL, ESPAÑA.
LJC	- LEY REGULADORA DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA, DE 27 DIC. 1956, ESPAÑA.
LOPJ	- LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL, COSTA RICA.
LPA	- LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, DE 17 DE JULIO DE 1959, ESPAÑA.
RAP	- REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MADRID.
RCA	- REVISTA DEL COLEGIO DE ABOGADOS, COSTA RICA.
RDP	- REVISTA DE DERECHO PROCESAL, MADRID.
RD PRIV.	- REVISTA DE DERECHO PRIVADO, MADRID.
RD PUB.	- REVISTA DE DERECHO PÚBLICO, MADRID.
REP	- REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, MADRID.
RFDN	- REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO, MADRID.
RJE	- REVISTA JURÍDICA DE CATALUÑA, BARCELONA.
RICA	- REVISTA INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, BRUSELAS.
SALA	- SALA PRIMERA CIVIL DE LA CORTE SUPREMA, COSTA RICA.

## CAPITULO I

### LA JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

#### I. GENERALIDADES.

##### 1. La jurisdicción.

Una de las primordiales funciones del Estado es la jurisdiccional, en virtud de la cual se interpreta o aplica el Derecho a casos concretos (1), se satisfacen pretensiones (2) o se administra justicia (3).

##### 2. La jurisdicción contencioso-administrativa.

La función jurisdiccional o la jurisdicción es una. Sin embargo, se habla de clases de jurisdicción según las distintas materias que dan lugar a las respectivas pretensiones, por lo que se reconocen la civil, la penal, la laboral, la comercial y, por ende, la conten-

---

(1) Alvarez Tabío, El proceso contencioso-administrativo, p. 20.

(2) González Pérez, Tratado, II, p. 36.

(3) Guasp, Comentarios, I, p. 238; Prieto Castro, Manual de Derecho Procesal Civil, I., p. 64.

giere administrativa, etcétera (4).

### 3. Definición o concepto.

Jurisdicción contencioso-administrativa es -  
aquella función del Estado encomendada a órganos jurisdic-  
ciales e independientes, mediante la cual se ejerce -  
control de legalidad sobre la actividad de la Adminis-  
tración, cuando obra como tal, sea como poder o como -  
persona de derecho público (5).

Contencioso adjetiva la idea de contradicción,  
desacuerdo en la valoración de un acto, de un hecho o -  
de una omisión; y administrativo significa pertenecien-  
te o relativo a la Administración Pública. De modo que,  
contencioso-administrativo, en sentido gramatical, equi-  
vale a pleito perteneciente a la Administración Pública,  
a contienda jurídica entre la Administración y los admi-  
nistrados. Y en sentido estricto se le puede conside-  
rar desde dos puntos de vista diversos: en abstracto, -  
como sistema de garantías que el Estado acuerda a los -  
particulares en sus relaciones con la Administración; y  
en concreto, como el recurso, acción, litigio o proceso

---

(4) González Pérez, ob. cit., II., p. 37.

(5) Alvarez Tabío, ob. cit., p. 24; González Pérez, Tratado, I, pp. 104 y ss; Fábricas del Pilar, Derecho -  
Administrativo, p. 93.



trabado entre un administrado y la Administración a consecuencia de la violación de un derecho o de un interés legítimo (6).

Véase que se ha dicho "como Poder o como persona de derecho público", en virtud de que la actuación del órgano administrador en su carácter de persona de derecho privado, o, mejor, en uso de su capacidad de derecho privado, ha sido y es controlada en la vía civil común, al igual que todos los particulares. (7)

4. Naturaleza jurídica de la jurisdicción contencioso-administrativa.

A. Especial. La jurisdicción contencioso-administrativa es especial. No requiere, en consecuencia, un Código a su servicio. Al ser especie de la general, le son aplicables los preceptos orgánicos y procesales comunes, lo que explica que las leyes sobre lo contencioso-administrativo regulen únicamente lo específico de la materia y remitan en lo demás a tales disposiciones

---

(6) Linares Quintana, Gobierno y Administración, II, p. 405.

(7) García Oviedo, Derecho Administrativo, I, p. 632.

comunes (8).

B. Requisito procesal. A la vez, es un requisito procesal o presupuesto formal, el primero y más importante de ellos, ya que para que pueda ser examinada en cuanto al fondo una pretensión fundada en preceptos de Derecho Administrativo, es necesario que sea deducida precisa y exclusivamente ante los órganos de lo contencioso-administrativo. Ni una pretensión de este tipo puede ser llevada a órganos distintos, ni una pretensión con otro fundamento puede ser traída y examinada ante la jurisdicción contencioso-administrativa (9).

### 5. Fundamento de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Hoy día es inconcebible e inaceptable un Estado que no rinda sumisión al Derecho. A ello precisamente tiende la jurisdicción contencioso-administrativa, en lo que se contrae o refiere a la Administración, desde que no bastaría con la existencia del principio de respeto al orden jurídico. Es indispensable arbitrar medios que permitan su verificación en la realidad, cuando

---

(8) y (9) González Pérez, ob. cit., II, pp. 39-40. V. Alcalá Zamora y Castillo, Nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa en España, EIDON, N. 31, pp. 88-89.

do surjan controversias entre los administrados y la Administración acerca de la legalidad e ilegalidad de la actuación de ésta (10); ello, por órganos ajenos a la Administración, sea independientes e imparciales, que es lo que caracteriza a la jurisdicción, puesto que no es dable ser Juez y parte a la vez (11).

La materia no es patrimonio exclusivo de determinada forma de Gobierno, sino de todas (República, Monarquía, etc.) (12), dado que los principios de lega-

---

(10) Abella, Tratado teórico-práctico de lo contencioso-administrativo, p. 56; Alvarez Tabío, ob. cit., - pp. 20-24-25; Bielsa, Derecho Administrativo, V., pp. 83 y ss; Legas Lacambra, El Estado de Derecho, RAP, N. 6, pp. 13-14; Serrano Guirado, La Justicia Administrativa, RAP, N. 6, pp. 143 y ss; Royo Villanova, E., Consideraciones sobre la fuerza de la cosa juzgada de las sentencias de los tribunales contencioso-administrativos, en Estudios dedicados a Gascón y Marín, pp. 619 y ss; Sayagues Laso, Tratado, II, pp. 451 y ss; Entrena Cuesta, Notas sobre el concepto y Clases de Estado de Derecho, RAP, 33, pp. 31 y ss.

(11) González Pérez, Tratado, II, p. 151.

(12) Alvarez Gendín, Teoría y Práctica de lo contencioso-administrativo, p. 9; Dana Montano, La legislación en lo contencioso-administrativo y el Estado de Derecho, en Estudios dedicados a García Oviado, I, - pp. 271 y ss; Sarría, Félix, Derecho Administrativo, II, p. 117; Varela, Código contencioso-administrativo para la provincia de Buenos Aires, edición al cuidado de Dana Montano, p. 33.

lidad, justicia y seguridad, sea aspiración de todos los hombres, por ser el Estado creación de ellos para el bienestar común, lo que le obliga estar al servicio del ser humano, dentro del Derecho, no sobre éste. De ahí que, conforme aumenta día a día la actividad estatal (intervencionismo y planificación), se hará más necesaria la garantía de la justicia administrativa, habida cuenta de que esa intervención repercutirá más y más dentro de la esfera de los derechos e intereses de los administrados (13).

Por último, la jurisdicción contencioso-administrativa no se da sólo en provecho de los particulares o administrados, sino también a favor del interés superior del Estado, en razón de que le asegura el correcto funcionamiento de sus órganos (14). Se sostiene, incluso, que: "Si hasta ahora puede decirse que se ha buscado la legalidad de la Administración en nombre de los derechos del particular, en adelante tal legalidad aparecerá como la condición sine qua non en la defensa del

---

(13) Alvarez Gendín, ob. cit., p. 9; Garrido Falla, *Las Transformaciones del Régimen Administrativo*, pp. 159 y ss; Serrano Guirado, ob. cit., pp. 155-156.

(14) Julio Alberto d' Avila, *Teoría y Práctica de la Justicia Administrativa*, p. 5; Dana Montalvo, *La legislación*, cit., pp. 272-273.

interés público. Los sistemas que se arbitren para figuralizar esta legalidad serán fundamentalmente sistemas ideados para defensa del interés público frente a los "propios administradores" (15).

6. El Derecho Administrativo. Fundamento de las pretensiones deducidas.

4. Si la jurisdicción contencioso-administrativa es un medio de control de legalidad de la actividad de la Administración como Poder del Estado, en principio sólo pretensiones fundadas en Derecho Administrativo puedan ser deducidas ante la misma (16).

Norma administrativa es la que regula la actuación del órgano administrador para la realización de sus fines en régimen de prerrogativa (exorbitante del derecho común), es decir, en los casos en que la Administración no actúa sometida a las mismas reglas que los demás sujetos de derecho, sino a normas jurídico-normales (17).

En todo caso, debe advertirse que el término

---

(15) Garrido Falla, La Administración y la Ley, RAV, N. 6, pp. 139-140.

(16) González Pérez, Tratado, II, p. 43.

(17) Idem, II, p. 30; Argañarás, Tratado, p. 60.

"norma administrativa" es genérico, equivalente a norma de Derecho Público, por lo que abarca las de Derecho Financiero o Tributario, etcétera, ramas desprendidas del Derecho Administrativo (18).

B. Se ha discutido y discute acerca de la naturaleza de los contratos que celebra la Administración. Un sector sostiene que deben regirse por el derecho común, desde que en ellos no puede actuar el Estado en uso del régimen de prerrogativa. No obstante, el criterio que impera es el de que algunos sí están regidos por el Derecho Administrativo, porque es necesario que la Administración conserve su posición privilegiada, pudiendo imponer al particular sus decisiones y llevarlas a cabo con o sin su voluntad, así como interpretar tales contratos, rescindirlos, resolverlos, anularlos, etc, sin perjuicio todo, claro está, del posterior control jurisdiccional; y de ahí que, en general, se atribuya a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de lo relacionado con los contratos que tienen por objeto o fin un servicio o una obra públicas (19).

---

(18) González Pérez, Tratado, I, p. 114; Sayagués Lase, Tratado, II, pp. 360-362.

(19) González Pérez, Tratado, II, pp. 50-55; Garrido Fajila, Tratado, II, pp. 23-44; Álvarez Gendín, Los contratos públicos, pp. 17 y ss; García Trevijano, Principios sobre contratos de la Administración, Revista Estudios Vida Local, N. 87, pp. 331 y ss; Enríquez Ojeda, Consideraciones sobre la teoría gen

7. Límites de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Siendo la jurisdicción contencioso-administrativa específica o especial, sea, supeditada únicamente al control de la Administración cuando actúa como Poder, resulta lógico que no se le haya sido atribuido lo relativo a pretensiones fundadas en Derecho Civil, Penal, - Laboral, Comercial, etc., para las cuales existen otras jurisdicciones (20).

8. Derecho Administrativo o Procesal Administrativo.

La materia contencioso-administrativa ha sido incluida dentro del Derecho Administrativo. Hoy ha surgido una corriente independentista que ha formado el Derecho Procesal Administrativo, al igual que el estudio de los procedimientos (así llamados por los civilistas) se separó del Derecho Civil e integró --con el rango de ciencia autónoma que le correspondía-- el Derecho Procesal Civil, en la misma forma sucedida con el Derecho -

---

ral de los contratos de la Administración, RAP, N. 24, pp. 62 y ss.; Alvarez Tabío, ob. cit., pp. 508 y ss.; Eustorgio Sarria, Derecho Administrativo, - pp. 303-305.

(20) González Pérez, Tratado, II, pp. 43 y ss; Alvarez Tabío, ob. cit., pp. 430 y ss.

Procesal Penal y, en definitiva, con todos los Derechos procesales (22). Sin embargo, existe discusión acerca de las materias que deben abarcar uno y otro (el Administrativo y el Procesal Administrativo) (23), en la que no es dable intervenir, no sólo porque se excederían los límites del trabajo, sino más que todo por insuficiencia de conocimientos. No obstante, si una u otra rama del Derecho general deben negarse o excluirse, como lo reconocen los mismos polemistas. Cada una debe abarcar o circunscribirse a lo que le corresponde; y parece aconsejable aplicar por analogía, a efecto de determinar esas materias, los principios que han marcado la separación entre el Derecho Civil y el Procesal Civil.

En todo caso, para el autor resulta apropiado y más técnico llamar proceso contencioso-administrativo

---

(22) González Pérez, Tratado (3 tomos), en especial el I, pp. 126 y ss; Guasp, prólogos a dicho Tratado y al Coadyuvante de López Rodó; Alvarez Tabío, El proceso, cit., p. 15; Guaita, El proceso administrativo de lesividad, pp. 5-17; Dana Montañó, Un nuevo Código contencioso-administrativo para la Provincia de Santa Fe, RICA, N. 3 de 1961, p. 275; López Rodó, el coadyuvante en lo contencioso-administrativo, pp. 13 y ss; Villar y Romero, Derecho Procesal Administrativo, pp. 7 y ss; Hernán Cordero Zuñiga, Comentario sobre el proyecto de Ley de lo contencioso-administrativo, RCA, N. 60, p. 387.

(23) Garrido Falla, prólogo a su obra Régimen de impugnación de los actos administrativos.



a la vía que sirve para dilucidar, ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, las controversias que se suscitan entre la Administración y los administrados sobre la legalidad de la actividad administrativa, de la misma manera que se habla de proceso civil, penal, laboral, etc.; y, por consiguiente, el derecho que regula esta vía tiene que denominarse Derecho Procesal Administrativo.

## 9. Questiones sobre terminología.

A. Acción, protección y recurso. En general se ha llamado "recurso contencioso-administrativo" a la solicitud de tutela de la jurisdicción que nos ocupa, lo que se critica, pues se considera que se justificó en el sistema de jurisdicción retenida, no hoy, cuando la petición se instaura ante un órgano jurisdiccional (independiente, por ende), desde que recurso equivale al medio que se concede para reclamar la revisión de un acto ante la misma autoridad que lo dicta o ante su Superior jerárquico, sea que presupone la continuación de algo, mientras que, en el estado actual de la materia, la solicitud constituye una demanda nueva, distinta de las actuaciones administrativas, que se inicia o nace al ser promovida ante el dicho órgano y no antes. De -

Ení que se hable de acción o de pretensión en vez de recurso (24).

B. Otras denominaciones. La expresión "contencioso-administrativo" deriva del derecho francés (25). En Italia se da a la materia (incluida la impugnación ante la propia Administración) el nombre de "Giustizia Amministrativa", término que se emplea también en España, en igual forma, sea referido tanto a lo contencioso-administrativo propiamente dicho (control jurisdiccional), como a todo lo relacionado con el autoseg-  
trel de la Administración (recursos administrativos), en  
fia, a cuanto tiende a garantizar la actividad jurídica  
del órgano administrador (26).

En virtud de que la jurisdicción conoce de  
las pretensiones fundadas en Derecho Administrativo se

---

(24) Argüelles, Tratado, pp. 20-21; Guasp, prólogo al -  
Compendio de López Rodó; El derecho de carácter  
administrativo como fundamento del recurso conten-  
cioso-administrativo, RPDH, N. 2, p. 11; López Ro-  
dó, ob. cit., p. 16; González, Alfonso, La mate-  
ria contencioso-administrativa, p. 18; Cordero Bi-  
niga, Comentario, cit., pp. 385 y ss; González Pé-  
rez, Tratado, I, p. 107.

(25) González Pérez, Tratado, I, p. 127.

(26) En cuanto a Italia: La Giustizia Amministrativa, de  
Lessona, p. 3; de Saloni, pp. 1-2; y de Giusticia-  
di, p. 1; Sayagües Lazo, Tratado, II, p. 506; Sag-  
dulli, Manuale, pp. 545 y ss.; Sobre España: Abe-  
lla, ob. cit., p. 56; Garrido Falla, prólogo a su  
Regimen, cit., p. V; Bergués Guirado, La Justicia,  
cit., p. 143; González Pérez, Justicia Administra-  
tiva.

ha pensado en llamarla "Jurisdicción administrativa" y al proceso, "proceso administrativo". Sin embargo, leyes modernas (como la de España de 1956) y proyectos - inspirados en ellas (como el de Alvarez Tabío, para Cuba, y el de Dana Montaña, para Santa Fe, Argentina), mantienen la nomenclatura clásica, a pesar de que los dos últimos autores estiman más apropiada la nueva; ello, - por respeto a la tradición (27), lo que se justifica, no sólo por tal motivo, sino también porque "proceso administrativo" podría confundirse con el conjunto de situaciones que se forman ante la Administración cuando - se impugna en acto suyo mediante uso de los recursos administrativos.

#### 10. Noticia histórica.

En general se considera que la materia contencioso-administrativa nació con el Derecho Administrativo, sea, con la Revolución Francesa (28). Sin embargo, Varela le atribuye un origen anterior: estima que arraiga

---

(27) V. González Lóren, Tratado, I, pp. 101 y ss; Dana Montaña, Un nuevo Código, cit., p. 275; Alvarez Tabío, Proceso, cit., p. 264, edición de 1958.

(28) Gallotru, Lo contencioso-administrativo, pp. 31 y ss; Fernández de Velasco Galvo, Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencia de la Administración, pp. 407 y ss.

en de la Carta Magna de los ingleses y de la Constitución de Estados Unidos de América, que a su vez die origen a la Corte de Reclamos (The Court of the Claims), - "que no es otra cosa que un tribunal contencioso administrativo" (29).

Como quiera que sea, ha sido consecuencia del movimiento de legalidad propio del Estado de Derecho, - desde que en el Estado absoluto, de acuerdo con el criterio imperante sobre soberanía, no se concebía que el Monarca o Príncipe se impusiera una ley o norma que no pudiese infringir, por lo que, cuando dictaba un acto - en contra de una disposición anterior, quedaba ésta sin efecto, sin que fuera dable hablar de derechos preexistentes o adquiridos; y de ahí que no pudiese existir - una jurisdicción que garantizara la legalidad de la actuación del Rey, porque siempre actuaba lícitamente. - (30).

---

(29) Varela, Código, cit., pp. 33-36.

(30) García Oviedo, Derecho Administrativo, I, p. 635; Lessona, La Giustizia, cit., pp. 3-4; Revilla Quisada, Curso de Derecho Administrativo Boliviano, - p. 253.

## II. ALGUNAS LEGISLACIONES.

En gran parte de los países del mundo existe hoy la jurisdicción contencioso-administrativa (31). Es ajeno a los límites del trabajo enunciarlos. De ahí - que se haga alusión únicamente, en este Capítulo, a España, cuya legislación actual ha sido señalada como de las más acabadas (32).

### España

Se rige la materia por Ley de 27 de diciembre de 1956, llamada Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (33).

#### 1. Jurisdicción especial.

En la exposición de motivos de la ley se reconoce el carácter de jurisdicción especial, pues se dice: "Y como esta jurisdicción no es más que una especie de la genérica función jurisdiccional, y la naturaleza de tales procesos no difiere esencialmente de los demás - procesos de conocimiento, la Ley se limita a recoger -

---

(31) V. González Pérez, Tratado I.

(32) Dana Montaña, Un nuevo Código, cit., p. 275.

(33) V. Justicia Administrativa de González Pérez, pp. 183 y ss.

las especialidades que una y otras ofrecen, remitiéndose en lo demás a las leyes orgánicas y procesales comunes" (34). Y, en efecto, la disposición adicional 6a - dispone que en lo no previsto regirán, como supletoria, la LEC y las disposiciones orgánicas generales del Tribunal Supremo y de las Audiencias Territoriales.

## 2. Requisito procesal.

Se reconoce este carácter, también, pues la - falta de jurisdicción puede ser apreciada de oficio por el Tribunal, previa audiencia a las partes; declaración que debe ser fundada y en la que hay que indicar concretamente la jurisdicción que se estime competente. Si - la parte demandante se apersona ante ésta en el plazo - de un mes, se entiende haberlo efectuado en la fecha en que se inició el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo, si ha formulado éste siguiendo la indicación de la notificación del auto o ésta sea de fectuesa (art. 5). Además, la parte demandada puede invocar la incompetencia y el Tribunal puede apreciarla - en el trámite de admisión, en el de defensas previas o al dictar sentencia (Arts. 62, 71 y 82, a).

---

(34) V. Justicia Administrativa de González Pérez, p. - 184.

### **3. Fundamento de la pretensión.**

Está contemplada la situación en el art. 1, - en el sentido de que la jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública - sujetos al Derecho Administrativo. Y en el párrafo, 2, del mismo art. 1, se indica que se entiende por Administración tanto la del Estado en sus diversos grados, como las Entidades que integran la Administración local y - las Corporaciones e Instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado o de alguna Entidad local, lo que no hace otra cosa que reconocer que la Administración - está formada por órganos centralizados y descentralizados.

Además, se atribuyen a la jurisdicción "Las - cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, resolución y efectos de los contratos, cualesquiera que sea su naturaleza jurídica, celebrados por la Administración pública, cuando tuvieran por finalidad obras y servicios públicos de toda especie" (Art. 3, a). Al no dar importancia a la naturaleza jurídica del contrato, se elimina toda discusión o duda acerca de la jurisdicción competente.

También se han encomendado a la jurisdicción

"Las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración pública" (Art. 3, b). A primera vista parece que se trata de toda cuestión sobre responsabilidad patrimonial, lo que vino a aclarar la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (de 26 de julio de 1957) en el sentido de que a lo contencioso-administrativo incumbe lo referente a responsabilidad derivada de la actuación de la Administración como Poder y a la común la originada por la actuación de derecho privado (Arts. 40 y 41).

Finalmente, mediante eláusula general se dice que corresponde a la jurisdicción el conocimiento de las demás cuestiones que las leyes le atribuyan especialmente (Art. 3, c).

#### 4. Límites.

Se manifiesta en la exposición de motivos que "Creada la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de las cuestiones que se susciten respecto de los actos sujetos al Derecho Administrativo, sus límites están determinados normalmente por la esencia de esta rama del Derecho, en cuanto parte del Ordenamiento jurídico. Con este criterio se definen, por exclusión, las cuestiones ajenas a esta jurisdicción" (35).

---

(35) Justicia Administrativa de Gonzáles Pérez, pp. 187-188.



Y así, en el Art. 2 se establece que no corresponden a la jurisdicción las cuestiones de índole civil o penal, atribuidas a la jurisdicción ordinaria, y aquellas otras que, aunque relacionadas con actos de la Administración pública, se atribuyan por una ley a la jurisdicción social o a otras jurisdicciones.

### 3. Terminología.

Se ha conservado la denominación de "recurso contencioso-administrativo" (Título Tercero) " pese a las fundadas objeciones de que ha sido objeto". Ello, por ser "la tradicional y comúnmente admitida, al mismo tiempo que sirve para poner de manifiesto la necesidad de que antes de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa exista un acto administrativo. Claro está que esto no significa que se haya querido concebir la Jurisdicción contencioso-administrativa como una segunda instancia: ante ella, por el contrario, se sigue un auténtico juicio o proceso entre partes, cuya misión es examinar las pretensiones que deducen la actora por razón de un acto administrativo" (36).

---

(36) Exposición de motivos, en obra de la nota anterior, pp. 186-187.

### III. COSTA RICA.

#### 1. Introducción.

Fue la Constitución Política vigente (de 7 de noviembre de 1949), la que creó o estableció la jurisdicción contencioso-administrativa en Costa Rica (Art. 49). La Constitución que le precedió (de 1871), ni las demás anteriores a ésta, nada regularon al respecto. En poco permitió la ley Tribunales administrativos, a la manera del sistema francés, que se encargaran de la materia.

El órgano legislativo, en leyes ordinarias, llamó, algunas veces, Juzgado de lo Contencioso Administrativo al órgano judicial encargado de conocer los asuntos civiles en que era parte el Estado. En otras, dio a ese órgano, y por consiguiente al Poder Judicial, facultades propias y características de la función contencioso-administrativa. Sin embargo, siempre los Tribunales --a reclamo y beneplácito de la Administración-- rehusaron examinar la actuación legal del Poder Ejecutivo, so pretexto del principio de independencia de Poderes (37). Únicamente admitieron el examen del acto administrativo como causa jurídica de consecuencias patrimoniales.

---

(37) Casaciones de 10.10 hrs 29 enero 1941 y de 16.40 hrs 12 julio 1946, entre otras.

niales (lo que en sí implicó un contencioso-administrativo de indemnización); pero sin enmendar o anular dicho acto. Es decir, sostuvieron que el criterio de la Administración imperaba, a pesar de su ilegalidad, y que sólo cabía al perjudicado el reclamo de daños y perjuicios; todo, en un juicio civil de hacienda (38).

De lo anterior que se afirmara, por los encargados de las reformas a los Códigos procesales y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, en 1937, que en Costa Rica nunca había existido previamente la jurisdicción contencioso-administrativa (39).

Habe algunas excepciones: por ejemplo, la Ley de Aguas (N. 276 de 26 de agosto de 1942) permite aún - que en la vía Civil de Hacienda se revisen e examinen - (con facultades de anulación) las resoluciones del Servicio Nacional de Electricidad sobre aprovechamientos de aguas públicas. Y la Ley del impuesto sobre la renta (N. 837 de 20 de diciembre de 1946) estableció recurso de apelación, e incluso el de Casación, contra los pronunciamientos de la Dirección General de la Tributa-

---

(38) Casaciones 10.10 hrs 15 abril 1937; 10.45 hrs 13 agosto 1940; 10.45 hrs 7 junio 1947; y 10.15 hrs 7 mayo 1948.

(39) Explicación de las reformas a LOPJ, por Antonio Placido Guerrero, pp. 113 y ss.

ción Directa relacionados con el impuesto. Esas leyes se aplicaron siempre, sin que la Administración hiciera cuestión de constitucionalidad acerca del posible roce con el aludido principio de división e independencia de Poderes del Estado; y en Costa Rica los Tribunales están obligados a acatar y aplicar la ley mientras la Corte Plena no declare su inconstitucionalidad, a gestión de parte interesada (arts. 10, C. Polit, y 962 a 969, - CPC).

## **2. Sistema local.**

### **A. La Constitución Política.**

El indicado artículo 49 reza así: "Establécese la jurisdicción contencioso-administrativa, como función del Poder Judicial y con el objeto de proteger a toda persona en el ejercicio de sus derechos administrativos, cuando éstos fueren lesionados por disposiciones definitivas de cualquier naturaleza, dictadas por el Poder Ejecutivo o sus funcionarios, las Municipalidades y toda institución autónoma o semi-autónoma del Estado, actuando como personas de derecho público y en uso de facultades regladas". Esta definición está inspirada en la legislación española de entonces, según lo admite su propio autor y lo corrobora Sayagués Lazo (40).

(40) Fernando Bonifrit, sentencia de Casación de 15.15 - hrs 14 enero 1959, Comaq. XIV, donde transcribe, a la vez, carta de Sayagués Lazo.

Se observa que se establece el control jurisdiccional sobre la actividad de la Administración, central y descentralizada, en uso de capacidad de derecho público o como Poder; y que se centra la materia a las cuestiones regidas por el Derecho Administrativo, no sólo por la alusión a "personas de derecho público", sino también porque se habla de lesionados en "sus derechos administrativos".

B. La ley.

El principio constitucional fue desarrollado por la Ley N. 1226 de 15 de noviembre de 1950 (41). Sin embargo, mediante un artículo transitorio se dispuso que entraría en vigencia una vez promulgadas las reformas a la LOPJ, lo que se realizó mediante la Ley N. 1266 de 21 de febrero de 1951 (42).

Puede censurarse la extraordinaria brevedad de dicha Ley N. 1226, pues sólo consta de once artículos. Todo parece indicar que el legislador únicamente quiso poner en marcha la jurisdicción contencioso-administrativa, a efecto de que la experiencia indicara las emiendas y agregados del caso, pues, como se verá en

---

(41) Publicada en "La Gaceta" (Diario Oficial) de 21 - Nov. 1950.

(42) Publicada en "La Gaceta" de 17 de marzo de 1951.

el curso del estudio, esa ley contiene omisiones importantes y no regula, por consiguiente, la materia en debida forma, fuera de que refiere, de la misma manera - que el texto constitucional, innovaciones, todo lo cual es el propósito que ha animado a la realización del presente trabajo.

### 3. Jurisdicción especial.

Consagra la Ley el carácter de jurisdicción especial, ya que en el art. 11 remite, en lo no previsto en ella, al CPC; por lo demás, la LOPJ regula todo lo relativo a los órganos encargados de la función (ver el Capítulo siguiente) y su personal está sujeto a las mismas normas que el resto del personal del Poder Judicial.

### 4. Requisito procesal.

Esto también está reconocido en la Ley, al igual que lo establece el sistema en las demás materias (civil, penal, laboral, etc.), desde que la competencia es uno de los presupuestos formales indiscutibles. Así, el art. 9, 3, prescribe que el Tribunal, presentada la demanda, debe examinar "Si la resolución vulnera un derecho de carácter administrativo", y que, en caso contrario, rechazará de plano la demanda. Además, el art.

173, LOPJ, faculta al Juez para declararse incompetente en cualquier momento del proceso y, desde luego, las partes pueden aducir la incompetencia, según se verá en el Capítulo Quinto.

5. Fundamento de la pretensión.

Ya se ha visto que el art. 49, U. Polit., circunscribe la jurisdicción contencioso-administrativa a la actividad regida por el Derecho Administrativo; y ello le repite el art. 1, Ley.

No hace alusión la Ley a la materia relativa a contratos, ni tampoco a la responsabilidad patrimonial de la Administración, por lo general siempre de conocimiento de la vía civil de hacienda (43).

6. Límites.

Expresamente se dispone que las cuestiones de índole civil y penal son de conocimiento de la jurisdicción ordinaria y no materia contencioso-administrativa, entendiéndose por cuestión civil aquella en que el derecho vulnerado sea de carácter civil y la que emane de actos en que los órganos indicados en el art. 1 abren -

---

(43) V. por ejemplo, Cas. de 15 hrs 20 enero 1960.

como persona jurídica, sea, como sujetos de derechos y obligaciones (art. 2, b).

También están excluidas y atribuidas a la jurisdicción especial de Trabajo todas las cuestiones de índole laboral (Código de Trabajo y Estatuto de Servicio Civil).

#### 7. Terminología.

En general la Ley emplea la expresión "juicio" (arts. 1, 2, 3 y 11); sin embargo, habla también de "recurso", (art. 2, a), lo que revela que no se dió importancia a los aspectos de denominación.

#### 8. Antecedentes. (44)

##### A. Decreto XXXIII de 27 Dic. 1887 (45)

En este Decreto por primera vez se hizo alusión a la materia. Se fijó la competencia del Juez de lo Contencioso Administrativo, atribuyéndole el conocimiento de los negocios relativos a concesiones de minas y terrenos baldíos, y todos los de pura administración - que leyes anteriores encomendaban al Juez de Hacienda -

---

(44) Aquí se sigue, en líneas generales, la Casación de 15.15 hrs 14 enero 1959, considerandos II a XIII, de la que fue ponente su Presidente, y de la Corte Suprema de Justicia, Fernando Baudrit Celera.

(45) Pág. 597, Colección Leyes.



Nacional (Art. 1); le encargó, además, el trámite y la enajenación de los bienes nacionales que los Poderes - Legislativo y Ejecutivo dispusieron vender judicialmente (Art. 2); en el artículo siguiente se dijo que la - competencia en los casos indicados le era mientras no surgiese contención, supuesto en el que debían suspenderse los procedimientos hasta que no resolviera el litigio el Juez a quien correspondía; por el Art. 4 se dispuso que las ventas voluntarias y demás negocios administrativos con tramitación judicial, referentes a bienes de los Municipios y de los establecimientos de Beneficencia, que conforme a la legislación anterior - eran de competencia de los Jueces de Hacienda Nacional y Municipal, tenían que tramitarse ante los Jueces Civiles o Alcaldes (46), según la cuantía del negocio. El Art. 5 rezaba: "No procede demanda ni juicio contencioso-administrativo sino después de haberse usado de todos los recursos que en la vía administrativa tenga el negocio de que se trata"; y el 6 que: "El juicio contencioso-administrativo no impide la ejecución de la providencia que lo motive", excepto en lo que tocaba a la resolución administrativa sobre declaración de res-

---

(46) En Costa Rica se ha llamado y llama Alcalde a un funcionario judicial equiparable a un Juez de Paz o Menor.

responsabilidad en el manejo de fondos públicos (Art.7). Por último, el Art. 8 estableció que los juicios contencioso-administrativos se seguirían con arreglo al Código de Procedimientos Civiles.

Se observa, en consecuencia, que salvo las reglas 5 y 6, ninguna otra tenía relación ni con el juicio ni con la jurisdicción contencioso-administrativa, y aun la quinta no era ni es patrimonio exclusivo de esa jurisdicción, pues en la vía civil de hacienda (la existente para reclamar a la Administración y al Estado, en general, responsabilidad por su actividad de derecho privado) es requisito necesario agotar la vía administrativa (Art. 972, CPU). De modo que sólo la regla sexta -referente al principio de ejecutoriedad reconocida siempre a la Administración- es la que en realidad pudo relacionarse con la materia. Sin embargo, no se dijo ahí qué parte de la actividad administrativa era la controlable por el Poder Judicial, ni hasta dónde llegaban las facultades de éste, por lo que no queda otra cosa -que admitir que únicamente existió una confusión de materias y una indebida denominación del órgano judicial.

B. Ley N. XLVIII de 22 de julio de 1892. (47)

El Art. 1 de esta ley confió al Jefe de lo Com

---

(47) Pág. 64, Colección Leyes.

tencioso Administrativo el conocimiento de los delitos contra la Hacienda Pública y reformó la de 1887, en su Art. 3, encargando a dicho Jues el conocimiento y resolución, en primera instancia, de todos los asuntos que interesaran a la Hacienda Pública, así como las contenciones que surgieran en los denuncias. El Art. 3 decía que: "Se declara que las resoluciones del Jues de lo Contencioso Administrativo abran en sus efectos, no sólo la calificación del acto administrativo, sino la calificación de derechos que fuere pertinente".

Se colige, entonces, que sólo el transcrito Art. 3 tuvo relación con lo contencioso-administrativo, pues consagró el llamado recurso de plena jurisdicción, en el que el órgano judicial no sólo califica el acto administrativo, sino que puede sustituirle por el proe-  
dente en derecho. Y bien podría sostenerse, por consi-  
guiente, que ello implicó el establecimiento de la ju-  
risdicción, a pesar de los mismos defectos atribuidos -  
en el apartado anterior a la Ley de 1887. En todo caso,  
se estimó siempre que el Poder Judicial no podía emen-  
dar la conducta al Poder Ejecutivo, con base en la ind-  
pendencia de Poderes establecida en la Constitución de  
entonces. Incluso fue calificado el Art. de inconsti-  
tucional, por contrariar tal independencia de Podo-

res (48).

C. Law 19 de 22 de octubre 1910 (49)

Prácticamente no ofrece ningún interés. Se concretó a dividir por la materia los asuntos atribuidos al Juzgado de lo Contencioso Administrativo, al que se dio el nombre de Primero y se le dejó lo civil, siendo creado el Juzgado Segundo de lo Contencioso Administrativo para el conocimiento de los delitos contra el Fisco. Confirma únicamente el error incurrido por el legislador en la denominación, pues nada menos que a un órgano penal o criminal dio el nombre de Juzgado de lo Contencioso Administrativo, en virtud de que conocía de los delitos cometidos contra el Fisco.

Ch. Decreto 20 de 2 agosto 1916 (50)

Derogó todas las anteriores disposiciones sobre la materia. En su lugar estableció la verdadera jurisdicción contencioso-administrativa, ya que delineó la doble actividad de la Administración y el control de

---

(48) ¿Existe en Costa Rica la Jurisdicción Contencioso-administrativa? Paul Guardán Rojas, tesis de licenciatura, El Foro, tomo XI, oct. 1913.

(49) P. 651, Colección Leyes.

(50) P. 85, Colección Leyes.

legalidad cuando hacía uso de facultades regladas. En efecto, el Art. 1 decía que: "Todo litigio en que haya interés del Gobierno de la República o de los Municipios, en su carácter de Poderes y en ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, será del conocimiento del Jefe de lo Contencioso Administrativo". El Art. 2 en lo fundamental repitió el 3 de la Ley de 1892. El Art. 3 estableció la exigencia de agotamiento de la vía administrativa, con la particularidad de que la misma se tendrían por agotada cuando recayera resolución o cuando transcurrieran más de tres meses desde la fecha de presentación del reclamo, sea, que consideró el silencio administrativo como denegación de la pretensión, según es lo que impera hoy en casi todas las legislaciones, incluso la costarricense. El Art. 4 fue reproducción del 6 y 7 del Decreto de 1887; y el 5, del 8 del mismo, en principio. Mediante el Art. 6 se confirmó el criterio de que se quería someter a la Administración, como Poder, al control jurisdiccional, desde que se encomendó al Juzgado el conocimiento de los asuntos en que tuviera interés el Estado o los Municipios, "en su condición civil, como personalidades jurídicas", mientras no hubiera contención, ya que sobrevenida ésta tocaba el conocimiento al Jefe ordinario o civil.

**D. Decreto 11 de 20 de agosto de 1916 (51)**

Este Decreto del Senado de la República derogó la Ley anterior. Atribuyó al Juzgado de lo Contencioso Administrativo el conocimiento de los litigios en que fueran parte o tuvieran interés directo el Estado, los Municipios y las Juntas de Educación. Le encomendó, también, los denuncios de minas, tierras baldías, ventas judiciales y demás de índole administrativa con tramitación judicial en que fuese parte o tuviera interés directo el Estado, así como las contenciones que surgieran en tales denuncios o ventas (Art. 4).

Como se nota, se apartó el legislador de los principios de la Ley de 1916 característicos de lo contencioso-administrativo. Lo que hizo fue crear Juzgados especiales para conocer de todo asunto que interesara al Estado, Municipios y Juntas de Educación; pero, se entiende, que asuntos civiles.

El Decreto tuvo corta vida. Quedó comprendido dentro de los declarados absolutamente nulos y sin ningún valor desde su origen (52) por la llamada Ley de nulidades (N. 41 de 21 agosto 1920, Art. 1, inc. h); neg

---

(51) P. 239, Colección Leyes.

(52) Porque emanaba de un Gobierno surgido por un golpe de Estado, el de los señores Tinoco, derrocado luego.

ma que, a la vez, y en virtud de su Art. 3, dio nueva -  
vigencia a la de 1916 (53).

E. Ley 33 de 12 de julio de 1922 (54)

Implicó el mismo retroceso de la de 1918, pues  
repuso más o menos los primeros seis artículos de ésta,  
mediante la derogatoria de los pertinentes de la de 1916.  
Recomendó al Juzgado de lo Contencioso Administrativo -  
(Art. 1) el conocimiento "de todo litigio en que sea -  
parte o tenga interés directo el Estado", así como de -  
aquellos "que del propio modo interesen a los Municipios  
y Juntas de Educación, siempre que la cuantía del nego-  
cio exceda de doscientos cincuenta colones"; los de me-  
nor valor los puso a cargo de los Alcaldes. En el mis-  
mo Art. otorgó competencia al Juzgado, a prevención con  
los demás Jueces Civiles de San José, para conocer de -  
los interdictos, desahucios, prejuicios, ejecuciones eg-  
rugas e hipotecarias, mortuorias y demás negocios de ju-  
risdicción voluntaria de la Provincia de San José, sien-  
pre que la cuantía pasase de doscientos cincuenta cole-  
nes. El Art. 2 fue copia del 3 de la ley de 1916; el 3

---

(53) P. 163, Colección Leyes.

(54) P. 15, Colección Leyes.

repitió los conceptos del 4 de ésta; el 4 fue igual al del mismo número del Decreto de 1913; el 5 dispuso que todos los negocios del Juzgado debían tramitarse con arreglo al Código de Procedimientos Civiles, salvo los que tuvieran por ley tramitación especial; y el 6 fijó la aludida derogatoria de los Arts. de la de 1916.

P. Ley 26 de 17 de diciembre de 1924 (55)

Reformó el Art. 1 de la ley anterior. Se concretó a negar competencia al Juzgado para conocer de los litigios en que fueran actores los Municipios y Juntas de Educación, siempre que la cuantía pasara de doscientos cincuenta colones, así como de las tercerías y reconocimientos que pudieran provocar esas acciones. Atribuyó el conocimiento a los Jueces Civiles de las respectivas jurisdicciones territoriales.

Vuelve a verse la indebida denominación del Juzgado (que no era más que uno civil o común), pues mientras se le confiaron cuestiones netamente privadas (ley de 1922) en las que ni siquiera tenían interés directo el Estado o sus instituciones, aquí se le restaron facultades para conocer de asuntos, siempre civiles, promovidos por las Municipalidades y Juntas de Educación,



que se encargaron a los jueces comunes.

G. Reformas de 1936.

En el proyecto de reformas a la LOPJ y al GPC se mantenía la denominación de "Jugado de lo Contencioso Administrativo" para el órgano judicial encargado de conocer de los asuntos civiles del Estado, y la de "juicio contencioso-administrativo" para el proceso respectivo.

En el seno de las discusiones entre los miembros de las Comisiones de la Cámara Legislativa, del Colegio de Abogados y de la Corte Suprema de Justicia, se llegó a la conclusión de que la jurisdicción, contencioso-administrativa no podía existir en Costa Rica, por impedirle el principio de División de Poderes y no requerirla la pobreza y pobreza del país. Se dijo que para efectos de indemnización bastaban las reglas comunes. Y en tal virtud se optó por variar la terminología y llamar al órgano, "Jugado Civil de Hacienda", y al proceso, "juicio civil de hacienda", lo que admitió el legislador en el Art. 86, LOPJ, y 970, 971 y 974, GPC, según Ley N. 8 de 29 de noviembre de 1937, que entró a regir el 1 de enero de 1938 (56).

---

(56) Antonio Picado, *Explicaciones*, cit., p. 113; *Explicaciones a las reformas al Código de Procedimientos Civiles*, p. 420.

**H. Proyecto de Constitución Política de 1949 (57).**

La Junta Fundadora de la Segunda República - nombró (Decretos Leyes 19 y 37 de 20 y 23 de mayo de 1948, por su orden), una comisión (58) para "redactar - el proyecto de Constitución Política de la Segunda República"; comisión que en el proyecto incluyó un Art., el 145, concebido en la siguiente forma: "Corresponde al - Poder Judicial el conocimiento de los juicios contencio- so-administrativos, para revisar los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones emanadas del Poder Ejecutivo, - de las Municipalidades o de las Instituciones Autónomas, en el ejercicio de sus funciones o con el pretexto de - ejercerlas. La Ley Orgánica del Poder Judicial determi- nará el Tribunal competente para conocer de estos juicios y el Código de Procedimientos Civiles fijará los trámi- tes"; texto al que se dio la siguiente explicación: "El Título VII se refiere a las Garantías de los Derechos - Constitucionales. Juzgó la Comisión necesario incorpo- rar disposiciones específicas que señalen, en forma or-

---

(57) Actas Asamblea Constituyente, pp. 11, 12, 627, 628 y 655 del tomo I.

(58) Integrada por los abogados Fernando Zaudrit Solera, Presidente; Fernando Volio Sando, Fernando Lara - Bustamante, Fernando Fournier Acuña, Rodrigo Facio Brenes, Manuel Antonio González Herrán, Rafael Carrillo Echeverría y Eloy Norua Carrillo; y por el profesor Abelardo Benilla Baldares.

denada, la manera de hacer efectivos los derechos que -  
consagra la Constitución, cuando se los desconoce o cuando  
se los viola... Otra innovación importante es el juicio  
contencioso-administrativo, en manos del Poder Judicial,  
para poner dique adecuado a los excesos de la Administración  
Pública. Juzga la Comisión que la experiencia de los últimos años  
hace necesario este recurso, a pesar de la pobreza y pobreza  
del país, argumento que alguna vez se dio para no crearlo, y que  
cualquier esfuerzo o sacrificio en tal sentido, lo compensará de  
segura la seguridad mayor, en el goce de sus derechos, para  
los habitantes de Costa Rica. De entre los varios sistemas  
recomendados al efecto, se prefirió por razones obvias, que  
rinden con la supremacía que se reconoce al Poder Judicial,  
confiar a éste la competencia en materia contencioso-administrativa.  
La Ley habrá de regularla convenientemente en todos sus aspectos".

#### I. La Constituyente de 1949 (59)

La Asamblea Nacional Constituyente de 1949 se  
aceptó, como base de discusión, el anterior proyecto de  
la Comisión, sino el texto de la Constitución precedente,  
de 1871, que, como se ha visto, no contenía previ-

---

(59) Actas Asamblea Constituyente, II, pp. 543, 544, 546-548.

sión sobre la materia.

Por tal razón, la fracción del Partido Social Demócrata presentó una moción, redactada por el Diputado Fernando Mandrit Solera, para introducir un nuevo artículo en el Capítulo de Garantías Individuales, así: - "Establécese la jurisdicción contencioso-administrativa como función del Poder Judicial".

El Diputado Manuel Francisco Jiménez Ortiz indicó que estimaba más completa la redacción que había - él presentado en otra sesión, por lo que, no obstante - que él había traído a la Cámara la idea de crear la jurisdicción contencioso-administrativa, no votaría la moción en debate, que no define la mencionada jurisdicción, ni establece cuándo procede el juicio respectivo.

Mandrit replicó que la definición, o se da en forma simple o con toda amplitud, pero que siempre sería incompleta, razón por la cual consideraba más aconsejable que se estableciera tan sólo la jurisdicción, como función del Poder Judicial, sin definirla, lo que, por otra parte, implica un concepto muy claro para la doctrina: facultad de un Poder del Estado, preferible el Judicial, para revisar todas las actuaciones administrativas ilegítimas de la Administración Pública, comprendiendo al Poder Ejecutivo, Municipalidades, Instituciones Autónomas, etc. Aclaró, no obstante, que si así se

definiera, se caería en un error, por cuanto las actuaciones de la Administración como persona jurídica no inciden dentro de la órbita de lo contencioso-administrativo, fuera de que faltaba también el concepto de actuación reglada. Añadió que, entonces, era difícil una definición cabal de la materia, por lo que era más prudente establecer la jurisdicción y dejar a la ley la reglamentación del principio.

La moción fue desechada. Se acogió la del Sr. Hor Jiménez Ortiz (presentada por él y por los Diputados Arturo Volio Jiménez, Osear Gamboa Rodríguez, Pablo Benedit González, Mario Alberto Jiménez Umesada, y Manuel Antonio Lobo García); moción que quedó así: "Establécense la jurisdicción contencioso-administrativa como función del Poder Judicial para decidir sobre la legalidad o ilegalidad de los actos, resoluciones y órdenes de todas las autoridades administrativas, entidades de centralizadas, autónomas o semiautónomas, y autoridades municipales, siempre que tales entidades actúan como personas de Derecho Público. Los juicios contencioso-administrativos sólo podrán ser promovidos por parte interesada, afectada o perjudicada por el acto, resolución, orden o disposición cuya ilegalidad se demande. Una ley reglamentará este procedimiento". Inicialmente no

hacía la moción referencia a "como función del Poder Judicial" ni a "como personas de Derecho Público", lo que agregaron sus proponentes a instancias de los Diputados Baudrit Solera y Ramón Arroyo Blanco, por su orden.

En la sesión siguiente el señor Baudrit Solera presentó moción para rever lo acordado sobre lo contencioso-administrativo y para que la disposición respectiva se leyera así: "Establécese la jurisdicción contencioso-administrativa, como función del Poder Judicial y con el objeto de proteger a toda persona en el ejercicio de sus derechos administrativos, cuando éstos fueren ~~afectados~~ por disposiciones definitivas de cualquier naturaleza, dictadas por el Poder Ejecutivo o sus funcionarios, las Municipalidades y toda institución autónoma o semi-autónoma del Estado, actuando como personas de derecho público y en uso de facultades regladas".

Indicó el proponente que consideraba equivocado de la definición que se había aceptado la víspera, la cual, con pequeñas variaciones, era copia del Art. 190 de la Constitución de Panamá de 1941, reformado precisamente en 1946 con motivo de algunas deficiencias que existió.

La revisión fue acogida. Luego el señor Baudrit se refirió a la cuestión de fondo y dijo que en vista de que la Asamblea no aceptó su tesis de que no debe definirse lo contencioso administrativo, se hacía necese-

sería una definición lo más acertada posible; que a --  
ello tendía su moción, en la que establecía en forma --  
más correcta y clara lo que se entiende por jurisdicción  
y por juicio contencioso-administrativo, para lo cual --  
recabó datos de los autores más calificados sobre la ma-  
teria. Citó la definición de Santa María de Paredes, a  
efecto de demostrar que en la redacción sugerida había  
tomado varios conceptos fundamentales de este autor.

El Diputado Jiménez Ortiz indicó que el propó-  
sito, al presentar la moción aprobada el día anterior,  
fue el de establecer en Costa Rica la jurisdicción con-  
tencioso-administrativa; que la institución se comple-  
taba en la forma propuesta por el Diputado Benedit Solg-  
ra, razón por la cual la votaría afirmativamente.

La moción fue aprobada y pasó a formar el Art.  
49 de la Constitución, con la única salvedad de que sug-  
tituyó "afectados" por "lesionados".

#### 9. Opinión del autor.

En consecuencia, corresponde a la Comisión re-  
dactora del proyecto de Constitución de 1949, el mérito  
de haber tratado de introducir en Costa Rica la juris-  
dicción contencioso-administrativa, lo que era indispen-  
sable, ya que la legalidad de la actividad del Estado -

nada tiene que ver con la extensión territorial o con su situación económica, ni el principio de división de Poderes significaba ausencia de control de legalidad, - que es lo mismo que impunidad o prepotencia.

Desde el punto de vista sustancial, el proyecto -al igual que la moción del Diputado Jiménez Ortiz y compañeros- cumplía con el propósito de someter a la Administración, como Poder, al control legal. En la formal incurrió en error dicho proyecto. Remitió al Código de Procedimientos Civiles y no a la ley simplemente, pues en tal Código no es apropiado regular toda la materia, según se ha visto.

En cuanto a la moción inicial del señor Ben-  
drit, si bien resultaba más aceptable que la que prosperó en definitiva, presentaba el inconveniente de que no fijaba los límites mínimos de la jurisdicción, por lo - que bien hubiera podido el legislador ampliarla o restringirla, sin que pudiera prosperar -en cuanto a lo último- una demanda de inconstitucionalidad; y ello bien podría haber dejado en nada la garantía o el establecimiento de lo contencioso-administrativo.

Ya en lo que toca al texto actual (sobredicho Art. 49), sus inconvenientes serán examinados en el curso del trabajo.



#### IV. BASES DE REFORMA.

##### 1. Sobre la existencia de la jurisdicción.

Innecesario es manifestar que se es partidario de la jurisdicción contencioso-administrativa. En el curso del trabajo se verá el criterio del autor al respecto, que es el de establecer una jurisdicción amplia, desde que la legalidad de la actividad del Estado no sólo es beneficiosa para los particulares, sino para el mismo Estado, ya que ello no da lugar a protestas o descontentos y, entonce, asegura la estabilidad del régimen jurídico, que equivale a la tranquilidad y paz comunales.

##### 2. Sobre la naturaleza de la jurisdicción.

En lo que se refiere al carácter de especial, no cabe objeción alguna y, por consecuencia, la Ley debe circunscribirse a regular lo que es específico de la materia contencioso-administrativa. Lo demás debe regirse por el CPC, por la LOPJ y por todas las demás normas aplicables a la jurisdicción general.

Ninguna emienda procede hacer a lo relativo al reconocimiento de requisito procesal. En general la incompetencia, por razón de la materia, es un presupuesto procesal y tienen facultades los órganos de todas -

las jurisdicciones para apreciarla de oficio o a gestión de parte.

3. Sobre el fundamento de la pretensión.

En orden a este aspecto tampoco cabe repulsa alguna. Sin embargo, como se verá en el Capítulo siguiente, es preferible redactar el texto constitucional en el sentido de que corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa el conocimiento de toda controversia civil o administrativa en que sea parte el Estado o la Administración, es decir, que la jurisdicción debe controlarla tanto cuando actúe en ejercicio de su capacidad de derecho público como cuando lo hace en calidad de persona jurídica de derecho privado.

También, según se examinará en el Capítulo - Tercero (Las partes), es necesario eliminar la expresión "derechos" del Art. 49, C.Polit, a fin de proteger los "intereses", o ampliarlo en este sentido; y en vez de - la enumeración de Poder Ejecutivo y demás instituciones, aludir a la actividad administrativa del Estado (entendida lato sensu), a fin de ejercer control sobre la función administrativa que ejercen los Poderes distintos - de la Administración, porque en el Estado de Derecho toda la actividad estatal debe poder ser objeto de tal control.

**4. Sobre límites de la jurisdicción.**

Si se acoge el criterio del autor, es necesario reformar la ley y disponer que no estará excluida - de lo contencioso-administrativo la materia civil, sino sólo las demás (penal, laboral, etc.)

En cuanto a contratos sobre servicios y obras públicas, lo mismo que a responsabilidad patrimonial, de acogerse la unidad de jurisdicciones civil y administrativa, no habrá necesidad de reforma alguna, porque siempre corresponderán a lo contencioso-administrativo. En caso contrario, sí es aconsejable introducir a la jurisdicción contencioso-administrativa lo relativo a tales contratos, así como a la responsabilidad patrimonial de la Administración, derivada de la actuación de ésta en su carácter de Poder, desde que son materias que deben regirse por el Derecho Administrativo.

**5. Sobre terminología.**

Hay que eliminar la expresión, empleada por - excepción, "recurso" y mantener la general de "juicio", más acorde con la técnica procesal.

## **CAPITULO II**

### **EL ORGANO JURISDICCIONAL**

#### **I. GENERALIDADES**

1. Organó jurisdiccional es aquel al que el Estado confía la facultad y deber de Administrar Justicia, sea, la función de satisfacción de pretensiones. Y órgano - de la jurisdicción contencioso-administrativa es el que tiene a su cargo la satisfacción de pretensiones fundadas en preceptos de Derecho Administrativo (1).

2. La necesidad y bondad de la jurisdicción contencioso-administrativa es indiscutible bastante ha (2). - No sucede lo mismo en lo que toca a la forma en que se

---

(1) González Pérez, Tratado, II, p. 151.

(2) "Todos los escritores, así como todas las instituciones modernas de las naciones representativas, están conformes en que debe haber un juez ante el cual se lleven todos los casos contencioso-administrativos". Prólogo del doctor Luis V. Varela (1906) a su proyecto de Código de Procedimientos de lo Contencioso Administrativo para la Provincia de Buenos Aires, p. 36 de la edición al cuidado de Salvador Dana; Bielsa, - Derecho Administrativo, V. p. 94.

de realizarse ese cometido, sea, en cuanto a quién debe jugar a la Administración?. Grande es la discusión que aún se mantiene al respecto. Y tan es así que se considera el extremo como constante "problemática del Derecho Administrativo" (3).

### 3. Sistemas.

Ello ha dado origen a tres distintas formas o sistemas: a) el judicial, judicialista o inglés; b) el administrativo o francés; y c) el mixto, intermedio, de tribunales especiales o prusiano (4). En otros términos, cabe distinguir tres tipos de jurisdicción especial administrativa: a) el de órganos encuadrados en la organización judicial; b) el de órganos encuadrados en la organización administrativa; y, c) el de órganos independientes tanto de la organización judicial como de la administrativa (5).

---

(3) López Redó, Justicia y Administración en el Reino Unido, p. 6.

(4) Ildefonso Palma, D. Administrativo, p. 299; Julio - D' Avis, Teoría y Práctica de la Justicia Administrativa, pp. 21 a 23; Adolfo Merkel, Teoría Gral. del D. Administrativo, p. 481; Cabine Praga; Derecho Administrativo, p. 566.

(5) González Pérez, Tratado, I, p. 181.

A. Sistema judicial.

1. Se desprende de lo expuesto que es aquel que atribuye la función a los órganos judiciales o, mejor dicho, al Poder Judicial.

En base doctrinal se haya aferrada al criterio clásico de división de poderes (6). En efecto, se sostiene que si el Poder Judicial ha sido instituido para administrar justicia y a él está confiada la función jurisdiccional, es de lógica encomendarle este aspecto por naturaleza propia de la función; que sustraer a los Tribunales de Justicia ciertos litigios, es cercenarles una parte importante de su propia función (7); y que en tratándose de la legalidad y siendo específicamente la misión del Poder Judicial la de interpretar y aplicar la ley, no se debe ver una invasión de las atribuciones del Poder Ejecutivo, sino antes bien el ejercicio de atribuciones que le son propias o privativas (8).

Según Orlando y demás defensores, responde este sistema al principio de unidad de jurisdicción, a la

---

(6) González Pérez, ob. cit., II, p. 210; D'AVIS, ob. cit., p. 21.

(7) Patricio Aylwin, Manual de Derecho Administrativo, p. 282.

(8) Trencoso de la Cereza, Elementos de D. Administrativo, p. 346.

interdependencia de los Poderes del Estado y a la necesidad de evitar la multiplicación de Tribunales (9). Se indica, también, que es el régimen que asegura mayor imparcialidad y juricidad (10). Y se le considera como - la forma lógica e histórica primera de la justicia administrativa, desde que en la época del absolutismo estaba la protección jurídica esencialmente en manos de los tribunales ordinarios, y porque la rescisión inmediata - contra los abusos de la administración del Estado de policía fue la de sustraerles la decisión última en las - materias administrativas, encomendándola a los tribunales ordinarios, únicos que existían (11).

2. Dentro de esta forma de organización cabe distinguir dos corrientes: a) la que confía el cometido a los tribunales ordinarios o civiles; y, b) la que lo asigna a tribunales especializados, que es la que configura - una verdadera jurisdicción contencioso-administrativa - (12), desde que, según es obvio, a mayor idoneidad del

---

(9) Alfredo Revilla Quenada, Curso de D. Administrativo, p. 237.

(10) Palma y Aylwin, obs.cits., pp. 301 y 281, por su orden.

(11) Merkl, ob. cit., p. 481; Forsthoff, Tratado, pp. 687 y 688; Antonio Rayo Villanova, Elementos de D. Administrativo, II, p. 823.

(12) Sayagués Lazo, Tratado de D. Administrativo, II, p. 509.

personal, mejor justicia.

3. Otra cuestión que se presenta es la que se refiere a la condición de los jueces: ¿Han de estar compuestos los órganos decisorios por jueces o, cuando menos, por profesionales del derecho, o bien es más conveniente someter el litigio al buen criterio de personas expertas en la materia que constituye el fondo de los asuntos de su competencia) (13).

A'. Algunos países con el sistema judicial.

Inglaterra merece citarse en primer término, ya que incluso ha dado su nombre al sistema (14). Lo siguen, además, Estados Unidos de América (15), Perú (16), Bolivia (17) y Panamá (18). También España, donde, con la reforma de 1956, se han especializado los tribunales (19).

---

(13) López Rodó, ob. cit., pp. 5 y 6.

(14) Palma, ob. cit., pp. 299 a 301.

(15) Alvarez Gendín, La Especialización de los Tribunales Contencioso-Administrativos, RAP, N. 35, p. 27.

(16) Humberto Núñez Borja, Lecciones de Ciencia de la Administración y Derecho Administrativo Peruano, pp. 298 a 300.

(17) Constitución Política de 4 de agosto de 1961, art. 124, inciso 7.

(18) Ley N. 47 de 24 nov. 1956, arts. 4, 27 a 29, publicada en Gaceta Oficial de 1. de Dic. 1956.

(19) González Pérez, Le contentieux administratif en Espagne, Revue Internationale de Sciences Administratives.



**B. Sistema administrativo.**

Como se ha visto, es aquel que encomienda la función contencioso-administrativa a órganos encuadrados dentro de la propia Administración. El mismo principio sobre independencia de los Poderes del Estado le ha servido de apoyo, pues se ha sostenido que esa independencia impide que el Poder Judicial revise o examine la actuación del Ejecutivo (20).

Es producto el sistema de la Revolución Francesa; nació, entonces, con el Derecho Administrativo y se debió ello a los conflictos que se habían presentado entre los Parlamentos, órganos judiciales, y el poder real (21). Merecen citarse, al efecto, las palabras pronunciadas por Thouret ante la Asamblea Constituyente, en 1790: "Uno de los abusos que ha desnaturalizado el Poder judicial en Francia, ha sido la confusión de funciones que le son propias con las incompatibles e inconciliables de los poderes públicos. Rival del poder administrativo, ha molestado sus proyectos, deteniendo su desarrollo e inquietando a los funcionarios. Los minis-

---

tivos, vol. XXII, N. 2, p. 82; La Justicia Administrativa, Exposición de motivos de la LJO, p. 188.

(20) García Oviado, Derecho Administrativo, I, p. 646.

(21) González Pérez, ob. cit., I., pp. 273 y 281.

tres de la justicia distributiva no deben mezclarse en la administración de los asuntos que no les han sido "confiados" (22).

De modo que, en un principio, la Administración quedó libre de todo control respecto de los órganos judiciales. Las reclamaciones tenían que formularse ante los propios órganos administrativos, "sistema inicial - que no ofrecía garantía alguna a los administrados" (23), por lo que en el año VIII se introdujo una reforma sustancial; se crearon órganos para conocer de tales situaciones, pero únicamente con facultades consultivas. Las de decisión las mantuvo la Administración activa, dando origen así a la jurisdicción retenida. Luego, el 34 de mayo de 1872, se dió al Consejo de Estado facultades de resolver, naciendo así la jurisdicción delegada (24).

Otros motivos que se invocan en apoyo del sistema son los siguientes: a) que los jueces administrativos tienen mayor competencia que los comunes, ya que éstos no se hallan especializados en el estudio de la vasta y multiforme legislación administrativa; b) que los tribunales administrativos, por ser menos formalistas,

---

(22) Cita de D' Avis, ob. cit. p. 23.

(23) González Pérez, ob. cit., I., p. 262.

(24) Idem, pp. 262 y 263.; Sayagués, ob. y tom. cit., p. 455.

aseguran una solución más pronta, como corresponde a esos donde media el interés público, y c) que, por ventilar los intereses públicos, en la solución de los conflictos deben tomarse en cuenta consideraciones de equidad y de conveniencia, a lo que no están hechos los jueces comunes, que se guían únicamente por el derecho estricto (25).

**B') Algunos países que siguen este sistema.**

Corresponde citar, en primer lugar, a Francia. Se ha visto que fue en ella donde nació y es en ella, - por la prestigiosa labor del Consejo de Estado, donde - mejor propaganda se le hace, al punto de que "ha hecho pensar en la conveniencia de ser trasplantado a buen número de Ordenamientos jurídicos, no sólo de Europa, sino de algunos países árabes y americanos.... Porque el influjo del sistema no se limita a aquellos países que, con más o menos pureza, se han inspirado en él, sino - que en aquellos otros que han adoptado un sistema claramente judicialista no deja de haber corrientes doctrinales que proclaman la necesidad de adoptar un sistema administrativo, corrientes que no dejan de manifestarse

---

(25) Palma, ob. cit., pp. 299 a 301; García Oviedo, ob. y tomo cit., pp. 646 - 648.

en la propia Gran Bretaña, pese a su fuerte tradición - en sentido contrario". (26)

En América lo sigue Colombia, donde existe un Consejo de Estado con funciones consultivas, administrativas y jurisdiccionales (27), así como tribunales administrativos en cada Departamento (28).

C) Sistema mixto o intermedio.

Se ha expuesto que el principio de división - de poderes sirvió tanto para justificar el sistema judicial como el administrativo. Se pensó entonces en una fórmula ecléctica. Unido a ello al argumento de especialización del personal, optóse por confiar la función a órganos ajenos de la Justicia y de la Administración (29). Y se dice que este sistema tiene la ventaja de - garantizar en forma racional y equitativa, por igual, - los intereses públicos y los derechos de los particulares (30).

---

(26) González Pérez, ob. cit., I, pp. 292 y 293.

(27) y (28) Jorge Ortega Torres, Código Contencioso Administrativo, pp. 13, 18, 23 y 29.

(29) González Pérez, ob. cit., I, pp. 181-182; García - Oviedo, ob. y tom. cit., p. 649.

(30) Revilla Quenzada, ob. cit., II, p. 220.

C') Legislaciones de algunos países.

Siguen este sistema Uruguay, Italia, Bélgica (31), Alemania, Finlandia, Suecia, Hungría, Checoslovaquia, Polonia y Suiza, entre otros (32).

4.  poca importancia práctica del problema.

La discusión sobre la conveniencia de uno u otro de los tres sistemas presenta sólo importancia teórica, desde que en la realidad todos han dado buenos resultados. En efecto, se ha dicho que "en la práctica - los tres sistemas estudiados otorgan a los administrados iguales garantías de independencia en los países - que se practican" (33); que es verdad que "el juez británico declara válido, a veces, lo que nuestro Consejo de Estado anularía, e viceversa; pero los resultados a que llega aseguran prácticamente al ciudadano británico una protección muy equivalente a la que el francés encuentra en el Consejo de Estado" (34); y que: "Un hecho reiterado quita gravedad a la disputa. En el sistema - de la justicia delegada -sistema administrativo-, han al

---

(31) Sayagués Lazo, ob. cit., II, p. 509.

(32) Alvarez Gendín, estudio citado, pp. 18-20.

(33) Aylwin, ob. cit., p. 286.

(34) Marcel Waline, prólogo a la obra de Tixier, Le contrôle judiciaire de l'Administration anglaise, p. 11.

consuado en Francia los derechos del ciudadano una protección que nada tiene que envidiar a la lograda en otras partes. En Inglaterra y antes en Bélgica, con el sistema judicial ha conseguido también el ciudadano fuerte apoyo contra las demandas de la Administración. Y es que, por encima de todo espíritu de cuerpo, está el de servir a la Justicia y, sobre todo anhelo, el de apartar al poder de lo arbitrario. El sistema es, pues, lo de menos. Ni hay motivos para que Francia abandone el de la justicia delegada, ni para que Inglaterra se entregue a éste, con renuncia de una tradición constante y fructífera" (15).

## II. SISTEMA MAS CONVENIENTE

Al menos desde el punto de vista teórico, debe optarse por el judicialista. La jurisdicción debe ser única. Y corresponde ejercerla al Poder Judicial. El argumento de que ello atenta contra la independencia de poderes es inaceptable. Más bien, según se ha expuesto, el fundamento del sistema descansa en ese principio, de acuerdo con el cual la función jurisdiccional debe ser

---

(15) García Oviedo, ob. y tomo cit., pp. 649-650.

privativa del Poder Judicial. Además, si fuera procedente dicho argumento, podría también sostenerse que es contrario al mismo principio el que el Poder Legislativo diere las leyes sobre organización y funcionamiento de la Justicia y del Poder Ejecutivo, e el que este reglamente las leyes relacionadas con el Poder Judicial. Tampoco es aceptable la tesis de que es mejor el sistema administrativo, habida cuenta del resultado operado en Francia, pues se ha visto que en Inglaterra se han obtenido los mismos resultados con el sistema judicialista. Lo de Francia se atribuye hoy día únicamente a la idoneidad, y de ahí especialización, del personal (36), lo cual puede obtenerse y lograrse dentro del sistema judicial, como ha sucedido y sucede en la mayoría de los países que lo siguen, por no decir en todos. Y no basta sólo idoneidad, sino también independencia (37), a fin de que en cada caso se diere la solución procedente según el mérito de los autos y el derecho. Y la verdad es que ello lo garantiza en mejor forma el sistema judicialista, pues que "el Poder Judicial es más inde-

---

(36) González Pérez, ob. cit., I, pp. 273 y 294; Alvarez Gendín, estudio cit., pp. 29 - 30; Sayagós, ob. y tom. cit. p. 307.

(37) González Pérez, ob. y tome cit., p. 277; Alvarez Gendín, Teoría y práctica de lo contencioso administrativo, pp. 31 y ss.

pendiente, más acostumbrado a reconocer y valorar los derechos privados, precisamente por su mentalidad jurídica. Este es cierto y es viejo, tanto que lo tenemos casi olvidado" (38). Y se dice que garantiza más, - porque aún el Poder Judicial puede estar sujeto al peligro. "No es cuestión de instituciones ni de estructuras como dicen los que no encuentran explicación razonable para los errores gubernativos. Es cuestión de hombres, y de independencia de poderes... Pero, ¿está libre de esa acción deletérea administrativa u oficial el juez judicial?.- Cuando un orden político o gubernativo se corrompe, son muy pocos los funcionarios que se libran de él. Porque la corrupción no consiste sólo en el soborno, la avaricia del ascenso, las granjerías oficiales a costa del pueblo. También consiste en la acomodación, - en el conformismo, en el asentimiento de la arbitrariedad. (39)

En cuanto a la celeridad, sabe considerar que no es patrimonio de uno u otro de los sistemas, sino - que está supeditada a las respectivas leyes (dadas por el Poder Legislativo) e incluso de los hombres (jueces y directores letrados de las partes), por lo que tanto

---

(38) y (39) Nielsen, Sobre lo contencioso administrativo, p. 6.



puede haberla o faltar en un sistema administrativo como en alguno de los otros. Menos puede acogerse el criterio de que el juez judicial resuelve sólo con criterios de derecho estricto sin tomar en cuenta razones de equidad o conveniencia, como sí lo hacen los administrativos. Precisamente, la garantía del sistema judicial consiste en ello, en que se aplicará el derecho. Proporciona seguridad. En cambio, lo otro, sería reconocer la violación legal so pretexto de criterios extralegales de conveniencia e implicaría o podría implicar la intromisión de lo arbitrario o de la inseguridad. Por lo demás, no sobra recordar que la jurisdicción contencioso-administrativa, en general, controla sólo la legalidad de la actuación del Poder que administra y, en consecuencia, es función típica de aplicación de derecho, sin que nada impida que la ley disponga que en caso de duda deba prevalecer el interés o la conveniencia pública sobre los privados, o lo que a bien tenga acordar el legislador; pero ello con apego a la ley, sea a razones de derecho estricto y no a cuestiones metajurídicas.

Y existe otra razón que justifica el sistema judicial, al menos en América Latina. Casi todos nuestros países viven un régimen de renovación de Poderes Legislativo y Ejecutivo. De ahí que la política electoral

se halle en el orden del día; y de ahí también que, por lo general, la Administración esté influida por esa política, lo que hace que sea o esté dentro de lo posible que los hombres de Gobierno, muchas veces, en el cometido de la función administrativa, no actúen con apego a la ley o con imparcialidad, sino movidos por el favoritismo para sus partidarios o para los recomendados o patrocinados por sus partidarios (40).

En cambio, ello no puede suceder dentro del Poder Judicial, ajeno a toda política electoral (en Costa Rica se prohíbe a todos los funcionarios y empleados judiciales toda participación al respecto, excepte la de emitir el voto secreto; y se considera delictuosa la violación de tal deber, -arts. 8, inc. 4º, LOPJ, y 150 y ss. del Código Electoral-), aparte de que, por convicción personal, todos los jueces y demás personas de la justicia guardan absoluta neutralidad, precisamente para garantizar una Justicia imparcial y libre de toda desconfianza.

Desde luego no basta con atribuir el conocimiento de la materia a los jueces comunes. Estos están hechos para la solución de casos de derecho privado, no

---

(40) En el mismo sentido, Bosch, *Tribunales Judiciales e Tribunales Administrativos*, pp. 126 y ss.

de derecho público. Y los principios de uno y otro son distintos; ello, aun en los conflictos en que el Estado interviene en ejercicio de su capacidad de derecho privado, que no se rigen por las reglas generales del CC, ni por leyes especiales de derecho administrativo, financiero, fiscal, etc., es decir, de derecho público. En cuanto a Costa Rica, bastan los siguientes ejemplos: 1) todos los contratos para la ejecución de obras públicas, las compras, ventas y arrendamientos que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, deben hacerse mediante licitación (art. 162 C. Polit.), lo cual regula la Ley de Administración Financiera de la República (N. 1279 de 2 de mayo de 1951); y 2) los préstamos que los Bancos hacen a los particulares, y aun los respectivos cobros judiciales, deben ajustarse a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (N. 1644 de 26 de septiembre de 1954).

Se hace indispensable, entonces, confiar la función a órganos especializados, a jugadores versados en derecho público. Y ello no sólo en lo que toca a los conflictos motivados por la Administración como Poder, sino cuando lo ha hecho en la hoy superada denominación de persona de derecho privado. Así se aspira a

dernamente (41), tanto para eliminar injustificados conflictos de jurisdicción, como en obsequio de lo expuesto acerca de que todo litigio en que intervenga el Estado, sin tomar en cuenta el carácter que lo ha motivado, se rige por reglas especiales y requiere especialización de los jueces, a igual que sucede con la demás justicia, en que se especializan los jueces civiles, penales, de trabajo, etc., sea, en definitiva, a consecuencia del principio de división del trabajo, que asegura mayor idoneidad.

Sobra manifestar que los juzgadores deben ser juristas, antes que todo, ya que la función es esencialmente jurídica y requiere, por ende, hombres formados en las técnicas del derecho (42), sin perjuicio de necesarios estudios sobre Ciencia de la Administración y reglas afines.

### III. COSTA RICA

#### 1. Sistema.

En Costa Rica rige el sistema judicialista, -

---

(41) García-Frívijano Fos, Hacia un nuevo sistema de justicia administrativa en España, RAP, N. 34, pp. 293 a 310.

(42) González Pérez, ob. cit., I, p. 311.

por expreso mandato del art. 49 de la C. Polit., lo que reafirma el art. 153, según el cual la función jurisdiccional incumbe, en forma exclusiva, al Poder Judicial.

## 2. Organos.

Los órganos de la justicia contencioso-administrativa son los siguientes:

A) El Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, en primera instancia;

B) La Sala Primera Civil de la Corte Suprema de Justicia, en segunda instancia; y,

C) La Sala de Casación, en vía de recurso extraordinario.

### A. El Juzgado.

Se le encomendó la función con motivo de la reforma casi total a que hubo de someterse la LOPJ para ajustarla a la Carta Política de 1949 (Ley N. 1266 de - 21 de febrero de 1951). En efecto, en el art. 77 de dicha LOPJ se incluyó, entre los administradores de justicia, al Juez de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda; en el 79 se estableció que su jurisdicción se extiende a toda la República, y en el 86 se fijó su competencia, atribuyéndole todos los juicios contencio-

so-administrativos (inc. 1ª.), los demás en que sean - parte el Estado o sus instituciones (excepto los intentados por las Municipalidades y Juntas de Educación), - cuando actúan como personas de derecho privado (incisos 2 a 5), así como todo otro negocio que determine la ley (inc. 6ª).

El Juzgado Civil de Hacienda ya existía y conocía de los casos a que se refieren los incos. 2º y siguientes. Lo que se hizo, entonces, fue recargarle funciones y variarle el nombre o denominación. Ello, por razones de economía y monto del trabajo (43).

a) El Juez: El Juez es designado por la Corte Plena (Tribunal integrado por todos los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Art. 57, LOPJ), para períodos de cuatro años. Se le puede reelegir indefinidamente, mientras no alcance la edad de setenta años. Las condiciones que debe reunir son las mismas establecidas para los demás Jueces: 1) ser mayor de edad (más de veintún años); 2) ser ciudadano en ejercicio; 3) ser del estado seglar; y, 4) ser abogado (Arts. 13, 19, 71 -inc. 4-, LOPJ).

b) El Actuario: El Actuario es un Juez ins-

---

(43) Res. N.º. 847 de 1960, Sala.

tructor. La Ley N. 2739 de 9 de junio de 1961 autorizó a la Corte Plena para nombrar un Actuario Judicial en los Juzgados de primera instancia en que el volumen del trabajo lo justifique (art. 1). Por Ley N. 2980 de 21 de diciembre de 1961 (Presupuesto para 1962) se estableció la partida necesaria para el Actuario Judicial en el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda; y la Corte Plena, en sesión de 15 de enero de 1962, hizo la designación del caso. En general, corresponde al Actuario dictar todas las resoluciones de trámite y las que decidan incidentes; ejecutarlas y practicar todas las diligencias que se ordenan; transitar las comisiones; y vigilar las operaciones del Libro de Caja, expedir y firmar los giros u órdenes de pago. Al Juez corresponde dictar las sentencias y todas las demás resoluciones que pongan fin al principal, a la ejecución del fallo y a las tercerías, o las que decidan sobre su competencia o sobre recursos de revocación cuando no cupiere apelación, así como dictar y ejecutar los autos en que ordene la práctica de alguna prueba para mejor proveer. Las funciones del Actuario no restringen la competencia del Juez, por lo que puede dictar todas las resoluciones y realizar todas las diligencias encomendadas al Actuario. Este es un subalterno del Juez para -

todo lo que sea de orden administrativo; pero goza de independencia funcional y tiene responsabilidad propia. Debe reunir los mismos requisitos que se exigen para ser Juez y es le nombra de una terna presentada por el Juez respectivo. El primer nombramiento de Actuaries es temporal: por un año, prorrogable a otro. Pasado ese tiempo la Corte Plena debe examinar si la experiencia aconseja su mantenimiento, supuesto en el cual debe hacer los nombramientos en propiedad (Arts. 2, 3, 4, 5, 6 y Transitorio de la sobredicha Ley 2759).

B). La Sala Primera Civil.

Le corresponde conocer en grado o apelación de las resoluciones y sentencias dictadas por el Juegado en juicios contencioso-administrativos (arts. 63 y 64, LOPJ y acuerdo de Corte Plena de 31 de mayo de 1954).

Está integrada por tres Magistrados (Art. 61, LOPJ). Conoce, además, de todas las resoluciones y sentencias dictadas en juicios ordinarios por los Juzgados Civiles de la República (sobredicho art. 63).

C). La Sala de Casación.

Se compone de cinco Magistrados y conoce de los Recursos de Casación en las materias civil, comercial, penal y contencioso administrativa, así como de



la laboral en tercera instancia regada (arts. 67 a 69, LOPJ).

Los Magistrados -de todas las Salas- los nombra el Poder Legislativo, "por ocho años y se considerarán reelegidos para períodos iguales, salvo que en votación no menor de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa se acuerde lo contrario". Las vacantes se llenan para períodos completos de ocho años (art. 158, C. Polít.)

Para ser Magistrado se requiere: 1) ser costarricense por nacimiento, o por naturalización (excepto el Presidente de la Corte, que lo es hoy el de la Sala de Casación) con domicilio en el país no menor de diez años después de obtenida la carta respectiva; 2) ser ciudadano en ejercicio; 3) pertenecer al estado secolar; 4) ser mayor de treinta y cinco años; y, 4) poseer el título de Abogado, expedido o legalmente reconocido en Costa Rica, y haber ejercido la profesión durante diez años por lo menos, salvo que se trate de funcionarios judiciales con práctica judicial no menor de cinco años (arts. 159 y 162, C. Polít.).

#### IV. BASES DE REFORMA.

Ninguna objeción debe hacerse al sistema, que es el judicialista deseado por todos los costarricenses, al punto de que nadie ha pretendido su variación.

Tampoco procede censura en cuanto se atribuyó (aunque por otras ramas) la función al mismo Juzgado que atendía y atiende la actividad del Estado como persona de derecho privado, desde que lo contencioso-administrativo debe contraerse a todo litigio en que sea - parte ese Estado, actúe como poder o en ejercicio de su capacidad de derecho privado.

Si es de censurar la falta de especial jurisdicción, ya que no es aconsejable que la apelación y el recurso de Casación sean de conocimiento de los tribunales comunes, habida cuenta de que existe el peligro de que sus integrantes apliquen la lógica preparación y - mentalidad privatista y no resuelvan los casos con criterio de derecho público, o bien no tienen en cuenta que se rigen esos negocios por reglas especiales en virtud de que una de las partes, al menos, es una persona pública. Se habla de posible peligro debido a que todavía - no se ha presentado situación anómala alguna. Más bien ha sido la Sala de Casación la que ha llamado la atención al respecto, según lo siguiente: "...no resulta lg

gítimo generalizar la aplicación de las normas de derecho privado para resolver conflictos en el campo del derecho público, atendidas la naturaleza de los intereses que uno y otro protegen y la finalidad y trascendencia de las instituciones que los amparan" (sentencia de 15.15 horas de 14 de enero de 1959, consid. XVIII). Por otro lado, es absurdo exigir a juzgadores dualidad de actuación: en unos juicios criterio de derecho privado y en otros de derecho público, fuera de que actualmente (y - con mayor razón mañana) la amplitud alcanzada por la ciencia jurídica hace que sea imposible dominarla toda con la idoneidad que debe exigirse a los jueces.

Y, desde luego, es correcto que la función es té encomendada solamente a juristas.

## CAPITULO III

### L A S P A R T E S

#### I. GENERALIDADES

##### I. Concepto de partes y denominación.

Partes procesales son aquella que formula y aquella frente a quien se formula la pretensión objeto del proceso (1).

La que asume la iniciativa o formula la pretensión, es llamada, generalmente, actora o demandante; y la que la soporta, demandada o accionada (2).

Como hoy día no se discute que "lo contencioso-administrativo" sea un proceso auténtico, en él también existen dichas partes (3).

##### 2. Posición jurídica de las partes.

Demandante es siempre el lesionado con el as-

---

(1) Gueap, Comentarios a LEO, I., p. 91; Prieto Castro, Manual Derecho Procesal, I, p. 186; Questiones de Derecho Procesal, pp. 29 y ss.; y Tratado de Derecho Procesal Civil, II.

(2) Carnelutti, Sistema, II., p. 63; Goldschmidt, Derecho Procesal Civil, p. 191; Alaimo, Tratado, I., p. 276.

(3) González Fóres, Tratado, II., pp. 201-202.

te administrativo que origina la pretensión, y demanda-  
da la Administración o la persona de derecho público -  
que ha dictado ese acto. Ello, debido a la situación -  
exorbitante de Derecho común de la Administración en un  
régimen administrativo, que establece un sistema de au-  
todefensa, en virtud del cual dicha Administración no -  
tiene que hacer uso de la fórmula procesal para satisfac-  
er sus pretensiones, mientras que el particular debe -  
acudir ante ella para lograr la satisfacción de las su-  
yas. Precisamente el proceso contencioso-administrati-  
vo nace con el fin de fiscalizar la autodefensa adminis-  
trativa (4).

### 3. El proceso de lesividad.

No obstante, como se verá luego, conoce el de-  
recho español de una institución típica, en la cual co-  
rresponde la posición de actora a la Administración o a  
la respectiva institución de derecho público, y la de -  
parte demandada al particular o beneficiado con el acto  
administrativo; institución que se conoce con el nombre  
de proceso de lesividad (5).

---

(4) González Pérez, Tratado, II., pp. 201-202.

(5) V. Guaita, El proceso administrativo de lesividad, p.  
20; García de Enterría, La doctrina de los actos pro-  
pios y el proceso de lesividad, RAP, 20, pp. 69 y ss.;

4. Capacidad para ser parte y capacidad procesal.

Por el hecho de ser persona se adquiere la capacidad para ser parte (6). En cambio, la capacidad procesal consiste en la aptitud e idoneidad para comparecer válidamente a juicio, sea, para realizar actos procesales con eficacia jurídica; y la tiene, en principio, toda persona mayor de edad (7). Es el concepto paralelo al de capacidad de obrar del Derecho civil, al igual - que la capacidad para ser parte lo es respecto de la capacidad jurídica (8). Y es importante el distinguo, por que no toda persona apta para ser parte puede actuar eficazmente dentro de un proceso (por ejemplo, los menzures, incapacidades mentales, etc.)

5. Legitimación.

Pero no basta con tener capacidad para ser parte y procesal (ésta por sí o mediante representante) a efectos de que los tribunales emparen a una persona en sus pretensiones. Se requiere, además, que esa persona, si se trata de la actora, tenga calidad o legiti-

---

González Pérez, ob. cit., III, pp. 67-103.

(6) Guasp, ob. cit., p. 95; Prieto Castro, ob. cit., p. 190

(7) Guasp, ob. cit., pp. 104-105; Prieto Castro, ob. cit. p. 199.

(8) Goldschmidt, ob. cit., p. 229.

nación, es decir, que sea titular de lo que reclama; o, si se trata del demandado, que sea el verdadero obligado. En Derecho procesal llámase legitimatio ad causam la demostración de la existencia de la calidad invocada, que es activa cuando se refiere al actor, y pasiva en cuanto al demandado (9).

La legitimación es considerada como una condición de la acción, no como un presupuesto procesal, ya que, sólo al decidirse el caso puede examinarse si en realidad el actor es titular de lo que afirma le ha sido lesionado, o si la parte demandada es la autora y responde de ello (10).

De todo ello que se define la legitimación es que no "la consideración especial en que tiene la ley, dentro de cada proceso, a personas que se hallan en una determinada relación con el objeto de la pretensión procesal; y en virtud de cuya consideración exige, para que la pretensión sea examinada en cuanto al fondo, que sean dichas personas las que figuren como partes en el proceso (11).

---

(9) y (10) Alsina, ob. cit., I., p. 224.

(11) Guasp, ob. cit., p. 121.

Así que, *mutatis mutandis*, en el proceso contencioso-administrativo estará legitimado activamente - el lesionado en su derecho subjetivo, o también en su interés, según el sistema; y pasivamente, la entidad - que ha dictado el correspondiente acto. Esto, por regla general, de acuerdo con lo dicho sobre el proceso - de levedad.

#### 6. Postulación.

No es suficiente la doble capacidad y la legitimación para comparecer ante un órgano jurisdiccional y lograr que se atienda o examine la pretensión. Se requiere, además, facultad para pedir al Tribunal la respectiva tutela jurídica, sea, ostentar poder de postulación (12). Al respecto se siguen dos sistemas principales: a) el que atribuye directamente ese poder a la parte; y b) el que exige que la parte intervenga a través de técnicos en derecho (13).

#### 7. Presencia y ausencia de partes.

Por lo general siempre las partes, sobre todo la actora, acude al proceso o está presente en él. No -

---

(1203) Guasp, ob. cit., p. 124; González Pérez, ob. - cit., II, p. 241; Prieto Castro, ob. cit., pp. 220 y ss.



sucede lo mismo con la parte demandada, pues en verdad que no tiene interés alguno (máxime cuando asiste razón a la contraria) en que marche el proceso y se decida en sentencia. No acude, entonces, al emplazamiento. Mas - como no puede supeditarse la justicia a la voluntad del que precisamente está acusado de vulnerar el orden jurídico, se ha ideado la institución de la rebeldía o del proceso en contumacia. Al efecto se declara rebelde a quien no contesta la demanda y el asunto sigue su curso normal. Se trata de un supuesto de ausencia de partes dentro del proceso (14).

#### 8. El litisconsorcio.

En principio hay unidad de partes en los procesos, sea que la actora es una sola persona y otra la demandada. Sin embargo, nada impide que también haya pluralidad, originándose así la institución del litisconsorcio, que es activo, si son varios los actores y uno solo el demandado; pasivo, si intervienen un actor y varios demandados; y mixto, cuando son varios tanto los actores como los demandados. Es simple o facultativo, cuando obedece a la voluntad de las partes; y neces

---

(14) González Pérez, ob. cit., II, pp. 264-271.

carie, si lo impone la ley (15).

### 9. El coadyuvante.

Los litis consortes guardan en el proceso una situación o posición igual, son parte principal. Mas - al proceso se puede llegar de otra manera: como parte - accesoria. Se trata de terceros que no figuran, por - consiguiente, como actores o demandados, pero que tienen interés en la solución del caso e intervienen en el mismo adhesivamente. Coadyuvan con las partes; y de ahí - el nombre de coadyuvantes (16).

## II. ALGUNAS LEGISLACIONES.

### 1. Francia (17).

A. Capacidad. se exigen ambas, para ser parte y la procesal. La jurisprudencia pesa por exceso que por defecto y, en casos de duda, admite la solución del actor, para poder examinar el fondo.

---

(15) Alsina, ob. cit., I., p. 335; González Pérez, ob. cit., II., pp. 276-277; del Prete, Studi sul litig consorzio nel Diritto amministrativo.

(16) López Redó, El coadyuvante en lo contencioso administrativo.

(17) V. González Pérez, ob. cit., I., pp. 317-323.

B. Legitimación. Sobre la activa, todavía distingue la doctrina los dos tipos tradicionales de recursos: el de plena jurisdicción y el de anulación. En el primero exige la titularidad de un derecho subjetivo o de una situación jurídica atacada por la Administración. Y en el otro, que el demandante sea titular de un interés personal en la anulación del acto. Siempre se ha hablado de un interés personal, legítimo y directo; requisito que se ha interpretado benévolamente para el particular. La legitimación pasiva incumbe a la entidad a que pertenece el órgano que dictó el acto. Y también se admite la intervención accesoria a quienes tengan interés en la decisión, sea para que se mantenga o se anule el acuerdo.

C. Postulación. En la legislación se observa una tendencia a exigir que las partes actúen en el proceso con asistencia letrada. Ante el Consejo de Estado (excepte el Estado y entidades públicas) deben ser representadas por uno de los abogados del mismo Consejo, sea solamente los registrados en él y no los inscritos ante otros Tribunales. Y en lo que toca a los Tribunales regionales, antes de la reforma de 1953, por regla general no se exigía la intervención del abogado, mientras que

luego sí.

2. España.

A. Concepto y denominación de partes. Expresamente se ocupa la LJO de las partes en el título segundo, que así llama. Y, confirmando que el contencioso-administrativo es un proceso, emplea los términos "demandante" y "demandado" en los arts. 29, 30, 36, 41, 49, - 50, 51, 63, 67, 68, 88 y 93, entre otros.

B. Capacidad.

a) Para ser parte. No se ocupa de ella la LJO. Rige, entonces, la legislación común, según la cual la tienen todo hombre por el hecho de serlo y las personas jurídicas desde que adquieren este carácter (Arts. 29, 30, 32 y 36, Cde).

b) Procesal. Expresamente está regulada en el capítulo primero del indicado título II. Además de las personas que la ostentan con arreglo a LEO (18), se reconoce a la mujer casada y a los menores de edad en defensa de aquellos de sus derechos cuyo ejercicio esté -

---

(18) "Sólo podrán comparecer en juicio los que estén en el pleno ejercicio de sus derechos civiles. Por los que no se hallen en este caso comparecerán sus representantes legítimos, o los que deban suplir su incapacidad con arreglo a derecho. Por las Corporaciones, sociedades y demás entidades jurídicas, comparecerán las personas que legalmente las representen" (art. 2).

permitido por el ordenamiento jurídico administrativo - sin la asistencia de marido o persona que ejerza la patria potestad o tutela, respectivamente. (art. 27). Se lee, al respecto, en la exposición de la ley, lo siguiente: "En cuanto a la capacidad procesal, no parecía necesario repetir preceptos de la legislación común, que rige como supletoria. De ahí que se haya limitado a hacer una remisión a dichas normas. Pero se ha creído prudente modificar el régimen general en aquellos casos en que la legislación administrativa permite al administrado menor o mujer casada el ejercicio de sus derechos sin la asistencia de las personas que integran civilmente su capacidad de obrar, reconociéndoles la posibilidad de que actúen por sí solos en el proceso contencioso-administrativo. Con ello no se ha hecho otro caso - que trasladar a la esfera jurisdiccional lo que ya regía en la esfera administrativa".

### C. Legitimación.

a) Activa. Al examinar el objeto del proceso se verá que LJO suprimió el distingo entre recursos de plena jurisdicción y anulación, estableciendo un solo -

---

(19) González Pérez, Justicia Administrativa, p. 190.

proceso, en el que caben ambas pretensiones (bien el - restablecimiento de una situación jurídica, ya la anulación de un acto o disposición).

Procediendo en consecuencia, otorga legitimación activa para demandar la declaración de no ser conformes a derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones de la Administración, a "Los que tuvieran interés directo en ello" (Art. 28, a.). Pero, - si se pretende, además, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y el restablecimiento de la misma, legitima únicamente al titular de un derecho derivado del ordenamiento que se considera infringido - por el acto o disposición impugnados (Art. 28,2)

En lo que toca a la impugnación directa de - disposiciones de carácter general de la Administración, reconoce legitimación sólo a las Entidades, Corporaciones e Instituciones de Derecho Público y a cuantas Entidades ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo, siempre que la disposición les afecte directamente, excepto en el caso de - que hayan de ser cumplidas por los administrados directamente, sin necesidad de un previo acto de requerimiento o sujeción individual, en que bastará la legitimación directa de éstos (Art. 28, 1., b.).

Expresamente niega legitimación a los órganos

de una entidad pública en relación con los actos y disposiciones de la misma, y a los particulares, cuando obren por delegación o como meros agentes o mandatarios de ella (art. 28, 4, a. y b.).

Por último, los Colegios Oficiales, Sindicatos, Cámaras, Asociaciones y demás entidades constituidas legalmente para velar por intereses profesionales o económicos determinados, están legitimados para actuar en defensa de esos intereses o derechos (art. 32).

b) El proceso de lesividad. El art. 110, LPA, dispone que la Administración no puede anular de oficio sus propios actos declarativos de derechos, salvo cuando infrinjan manifiestamente la ley, según dictamen del Consejo de Estado y no hayan transcurrido cuatro años desde que fueron adoptados; y que, en los demás casos, para conseguir la anulación de dichos actos, la Administración deberá previamente declararlos lesivos para el interés público e impugnarlos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Consecuente con ello, se establece que la Administración autora de algún acto que, en virtud de lo previsto en las leyes, no pueda anularse o revocarlo por sí misma, está legitimada para deducir cualquiera de las pretensiones concedida a los particulares en los

incisos 1 y 2 del sobredicho art. 28, LJO; sea, que se le concede legitimación activa (mismo art. 28, 3).

Es conveniente una digresión sobre este instituto. Se ha dicho que es típico del derecho español. - En efecto, se le considera como una de las notas singulares del contencioso-administrativo de España (20) y - es de vieja raigambre (21).

En principio, a consecuencia de su carácter - de Poder Público y del sistema de autodefensa, la Administración dicta actos que pueden incidir en la esfera de los derechos e intereses de los administrados, sea - imponiéndoles cargas y obligaciones, sea reconociéndoles derechos u otras situaciones jurídicas. Todo ello con estricto apego a la legalidad, desde con tal fin se ha creado el Estado de Derecho. De ahí que se le reconozca la facultad de revocar aquellos actos para ajustarse a la ley, cuando la violan (22). Y la legislación espa

---

(20) Cascoín Hernández, La interposición del recurso contencioso-administrativo por la propia Administración, REP, 7, p. 123.

(21) Para González Pérez nació con la jurisdicción contencioso-administrativa -1845-1846-, La declaración de lesividad, RAP, 2, p. 58; para García de Enterría por Real Decreto para Hacienda de 21 mayo de 1853, La configuración del recurso de lesividad, RAP, 15, p. 115.

(22) Bayagnés Lase, Tratado, I., p. 521.



Nola no ha escapado a esos principios. Sin embargo, ha limitado dicha facultad, en lo que toca a los actos declarativos de derechos. Y al efecto ideó el recurso o proceso de lesividad, de acuerdo con el cual, previa declaración de lesividad del acto, puede pedir la Administración, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, que se deje sin efecto, demandando al beneficiado. Se entiende que el proceso se centre en aquellos supuestos en que una entidad objeta sus propios actos, no los de otra (23), evento éste que configura un recurso corriente, llamado también contencioso-internoadministrativo, por ser partes contrarias dos personas de derecho público (24).

Se considera este recurso o proceso de lesividad como una garantía de los administrados, ya que si no existiese, la fuerza de las circunstancias -y el dicho principio de que la Administración está obligada - siempre a ajustarse a derecho harían que la propia Administración llevase a cabo la revocación del acto (25).

---

(23) González Pérez, La declaración, cit., p. 58.

(24) Sayagués Laso, ob.cit., II, p. 603.

(25) Cascoín Hernández, La interposición, cit., p. 126.

La institución ha sido llevada a algunas legislaciones de América, entre ellas la de Guatemala (art. 10 de la Ley de lo Contencioso Administrativo) (26).

e) Legitimación pasiva. Debe demandarse a la Administración de que provenga el acto o disposición a que se refiere el recurso (Art. 29, 1, a), y también a las personas a cuyo favor deriven derechos del propio acto (Art. 29, 1, b). Se nota, entonces, que se ha establecido un litisconsorcio pasivo necesario, en razón de que dichas personas "estentan... una situación jurídica que será directamente afectada por la sentencia que se pronuncie" (27)

También se regula lo relativo a la legitimación pasiva ante los actos administrativos complejos, - sea los sujetos a previa autorización, aprobación o conocimiento de oficio o a instancia de parte, de la Administración estatal o de otra entidad administrativa. Así, en el supuesto de que el resultado de la fiscalización sea aprobatorio, se ha de demandar a la Corporación o Institución que haya dictado el acto o disposición fiscalizados. Y cuando no se aprueba, debe accionarse -

---

(26) Constitución y Códigos de la República de Guatemala, por Héctor A. Cruz, p. 230.

(27) González Pérez, La Justicia, cit., pp. 191-192.

contra el órgano fiscalizador (Art. 29, 2, a y b).

ch) Carácter que da la LJO a la legitimación activa. Interesa destacar que la considera como un requisito procesal (28). Al estudiar la sentencia, se verá que por falta de legitimación activa se puede declarar la inadmisibilidad del recurso. (Art. 82). Y en la exposición de motivos se lee "que la concurrencia de un interés o la titularidad de un derecho son simplemente los elementos que constituyen la legitimación de la parte actora, y no, como erróneamente se ha entendido muchas veces, las condiciones de procedencia de las pretensiones deducidas, ni los presupuestos de la competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa" (29).

CH) Postulación. Vino la LJO a acabar con el criterio mantenido ininterrumpidamente... acerca de la innecesariedad, como regla general, de asistencia de técnicos del Derecho. La razón de ser de esta innovación radica en la consideración de que, de hecho, así venía ocurriendo ya en la práctica, y que en aquellos otros casos en que la parte no aparecía públicamente represen-

---

(28) González Pérez, Tratado, cit., II., p. 228.

(29) González Pérez, La Justicia, cit., pp. 191-192.

tada y defendida por técnicos del Derecho, a la sombra de la misma existía siempre o el profesional impedido -- de ejercer la profesión o persona sin calidad de letrado. La nueva disposición viene, por tanto, a salir al paso de una faceta del intrusismo" (30).

En efecto, las partes deben conferir su representación a un Procurador o valerse tan sólo de Abogado con poder al efecto. Cuando actúan representadas, deben a la vez ser asistidas por Abogado. Se dispensa la obligación en procedimientos sobre personal, por suponerse que la parte tiene conocimientos de Derecho (Art. 33).

La representación de la Administración General del Estado, se confía a los Abogados del Estado, quienes no pueden allanarse a las demandas sin estar autorizados por el Gobierno. Sin embargo, cuando estimen que el acto no se ajusta a derecho, deben hacerlo saber en comunicación razonada al Ministro del que dependa el órgano autor del acto, para que acuerde lo que estime procedente, caso en el cual podrán solicitar la suspensión del proceso por el plazo de treinta días (art. 34). La representación y defensa de las demás Entidades, Corpora-

---

(30) Exposición de motivos, pp. 192-193 de Justicia, - cit., González Pérez.

ciones e Instituciones, también incumbe a los Abogados del Estado, salvo que designen Letrado que las represente, o litiguen entre sí o contra la Administración del Estado o con otras Corporaciones o Instituciones Públicas. Tampoco pueden aliarse a las demandas, pero sí abstenerse de intervenir, expresando las razones del caso. En tal hipótesis debe notificarse la abstención a la Entidad, Corporación o Institución demandada, juntamente con copia de la demanda, para que pueda designar, en el plazo de veinte días, representante en juicio o comunicar al Tribunal, por escrito, los fundamentos por los que estima improcedente la pretensión (Art. 35).

Tanto los demandados particulares como los coadyuvantes (se verá luego que la LJO permite la intervención de éstos) deben litigar unidos y bajo una misma representación y dirección, cuando sus posiciones no sean contradictorias. Si no se ponen de acuerdo para ello dentro del plazo correspondiente, el Tribunal resuelve lo que estime procedente (Art. 36).

D) La rebeldía. Si el demandado no contesta la demanda oportunamente, se le tiene por decayido en su derecho y declara rebelde. No obstante, puede comparecer en cualquier estado del juicio, sin retroacción de

términos (Art. 68, 6).

E) El litisconsorcio. Se ha visto (supra, C, o), existe uno pasivo necesario (Art. 29, b). Y la legislación común permite el facultativo (Art. 156, LEC).

F) El coadyuvante. Está debidamente regulada la institución (Arts. 30, 36, 64, 66, 68, 71, 95, 115 y 131). Por ahora interesa destacar que puede intervenir como coadyuvante del demandado toda persona con interés directo en que se mantenga el acto o disposición; y como coadyuvante de la Administración actora en el proceso de lesividad, quien tenga interés directo en la pretensión (Art. 30).

### III. COSTA RICA.

#### A. Concepto y denominación de partes.

La Ley, porca como es, no contiene ningún Título o Capítulo relativo a "Las partes", como sí lo tiene la española. Sin embargo, acorde con la doctrina procesal, llama actor o demandante al que promueve la pretensión, y demandado a la entidad contra quien se litiga (Arts. 7, párrafos penúltimo y último; 8, 9 -inc.

3-, y 10).

B. Posición de las partes

La jurisdicción contencioso-administrativa se estableció para proteger a toda persona en el ejercicio de sus derechos administrativos lesionados por el Poder Ejecutivo o sus funcionarios, las Municipalidades y toda institución autónoma o semi-autónoma del Estado - (Arts. 49, C. Polit., y 1, Ley). De modo que parte actora será siempre cualquiera de esas personas lesionadas, y parte demandada el autor de la lesión. Dice la Ley - que también puede ser actor el Estado, las Municipalidades e instituciones autónomas y semiautónomas (Art.3). Como se verá, no se trata del proceso de lesividad, sino que se quiso evitar toda duda acerca del contencioso interadministrativo.

C. El proceso de lesividad.

No contiene el sistema ninguna limitación sobre la facultad de revocación o anulación de los actos administrativos por la propia Administración. De ahí - que al dar legitimación la Ley al Estado y sus instituciones para promover el juicio, se haya referido al contencioso interadministrativo, pues está dentro de la pg

cible que uno a otro se puedan lesionar en sus derechos. Y de ahí también que la Administración pueda dejar sin efecto sus actos declarativos de derechos, si se percata que son nulos o ilegales. Así lo ha reconocido el -  
auter de la tesis y aceptado, implícitamente, los Tribunales Superiores, sin perjuicio, claro está, de que el particular accione en la vía contencioso-administrativa a efecto de que se determine si se hizo bien uso o no -  
de la facultad (31).

De modo que, en conclusión, no existe en Costa Rica el proceso de lesividad.

#### (X) Capacidad.

##### a) PARA SER VARA.

Se regula la materia por la legislación común, según la cual es parte toda persona. La física adquiere esa capacidad por el solo hecho de la existencia e, incluso, se le reputa concebida y nacida, para todo lo que le favorezca, trescientos días antes de su nacimiento, siempre que nazca con figura humana y viva por lo menos veinticuatro horas. Y las personas jurídicas la tienen de acuerdo con la ley que las autoriza o el convenio de que procedan (Arts. 13, 20 y 27, CC).

---

(31) Caso E. Valverde Vega contra el Estado.



El Estado de pleno derecho es una persona natural perpetua (Art. 15, CC).

b) Procesal.

No está contemplada en la Ley. Sí en el CPC, pues dispone que para entablar una acción ante los tribunales de justicia se requiere "Capacidad para gestionar judicialmente" (Art. 1, 3).

En lo demás rige el CC. En principio goza de dicha capacidad toda persona física mayor de veintidós años, sin distinción de sexo, estado matrimonial o nacionalidad (Arts. 33 y 52, C. Polit., y 21, 22 y 78, CC). Las excepciones son las siguientes: 1) se concede a los mayores de quince años, en lo que toca a los bienes adquiridos por las letras o las artes liberales, y los que adquiera, cuando viva fuera de la casa paterna con permiso del padre, con su trabajo o industria (Arts. 24, 2, y 132, CC); 2) la adquiere también el mayor de dieciocho años a quien se emancipe (Art. 153); y, o) el menor que contrae matrimonio, desde que éste se inscriba, que da emancipado (Art. 152). De modo que, igualmente, adquiere capacidad procesal.

Por enfermedad carecen de capacidad los sordos mudos que no saben leer y escribir y los dementes (Arts. 25 y 26). Y, por último, la ley niega dicha aptitud para gestionar judicialmente, a los insolventes y quiebra-

des, salvo en lo que se refiere a los bienes que adquieran, pendiente el concurso, por medio de su trabajo o industria, ni los que le vengan en virtud de legado, herencia o donación, hechas a condición de que no puedan ser perseguidos por sus acreedores (Art. 899).

En tales supuestos de incapacidad, incumbe la procesal: 1) si se trata de menores de edad, a cualquiera de los padres que ejerzan la patria potestad o, en su defecto, al tutor (Arts. 129, 138, 171 y 203); y, 2) al curador, en los demás casos.

Lo relativo a personas jurídicas se rige por la ley que las crea o por el convenio de fundación. El Estado la tiene de pleno derecho, según se ha visto al tratar la capacidad para ser parte. Y en cuanto a sus demás instituciones, en cada caso se ocupa la ley de lo pertinente.

#### **D) Legitimación.**

##### **a) Activa.**

Se concede a toda persona cuyos derechos administrativos sean lesionados en los términos que indican los Arts. 49, c. Polit., y 1 de la Ley, inclusive - el Estado, las Municipalidades o instituciones autónomas o semiautónomas (Art. 3, Ley). Recuérdese lo dicho en el sentido de que tal legitimación, en cuanto al Estado

y sus otras instituciones, se contras a los supuestos - del contencioso interadministrativo, no al proceso de - lesividad. Se observa, al amparar sólo derechos, que - el sistema es de plena jurisdicción. Y así está senta- do por la jurisprudencia, que se ha negado, con razón, a proteger intereses (32).

b) Pasiva.

No hace la Ley regulación alguna al respeg te. Como es lógico, debe demandarse a la entidad aute- ra del acto que ha lesionado el derecho del actor. Sin embargo, cuando ese acto proviene del Poder Ejecutivo o de sus funcionarios, no es a ellos a quienes se demanda, sino al Estado, en razón de que su legitimación pasiva es única ó, mas bien, su denominación, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Repúbl- ca; con la Ley, que en su art. 3 legitima al "Estado" y no al Poder Ejecutivo, sus órganos, funcionarios, o a - la Administración, y con el CPC, que en varios párrafos emplea el término "Estado" y no ninguno otro (Arts. 173, 192, 227 y 395).

---

(32) Caso Roberto Pacheco y otros vs. Estado y otro.

c) Actos análogos.

No contempla la Ley la situación, como sí lo hace la española en el Art. 29, 2, LJO.

Y ya se han presentado situaciones de duda. - Por ejemplo, la Contraloría General de la República (dependencia auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, Art. 183 C. Polit.), - ejerce fiscalización sobre el Poder Ejecutivo, las Municipalidades, instituciones autónomas, semiautónomas y - otras de derecho público, según su Ley Orgánica (N.º 1232 de 23 de diciembre de 1950). Pues bien, en algunos su- puestos confirma y en otros revoca. Y los afectados - han acudido a la vía contencioso administrativa. En - primer lugar, se presenta un aspecto de competencia, en virtud de que la Contraloría no forma parte de la Admi- nistración, sino del Poder Legislativo, aunque ejerce, en tales casos, función administrativa. Se ha resuelto por los Tribunales que es una institución semiautónoma y que, en consecuencia, la vía indicada es la contencio- so-administrativa (33). Tal solución no es muy feliz, dado que al referirse el Art. 49, C. Polit., a los en- tes que pueden ser enjuiciados en lo contencioso, tomó en cuenta sólo el aspecto formal de la función, sea, -

---

(33) Mismo caso Pacheco y otros, vs. el Estado y otro.

que estuvieran encuadrados en el Poder Ejecutivo o en la Administración, Central o descentralizada, no en otro Poder. Sin embargo, es necesaria. Lo contrario implicaría dejar sin efecto en su mayor parte la justicia administrativa, desde que todo acto fiscalizado por la Contraloría no podría ser objeto, entonces, de revisión en lo contencioso-administrativo. Como la enmienda ha provenido de la ley corriente, al asignar a una dependencia del Legislativo función fiscalizadora sobre la Administración, basta con regular en forma expresa la situación, sea, establecer en el ordenamiento jurídico que en tales supuestos procede el juicio contencioso administrativo.

En segundo lugar, que es lo que aquí interesa, se ha presentado el problema de la legitimación. Los actores han optado, con la aquiescencia de los tribunales, por demandar tanto al órgano fiscalizado como al fiscalizador, pero éste en la persona del Estado (34).

Otra situación que interesa es la siguiente: contra los acuerdos municipales puedan ser interpuestos tanto veto, por el funcionario que indique la ley -el Gobernador de Provincia-, como apelación de cualquier

---

(34) Mismo caso de Pacheco y otros contra el Estado y otros.

interesado (Art. 173, C. Polit). En ambos supuestos corresponde decidir en definitiva al Poder Judicial, concretamente al Juez Civil de la jurisdicción (Art. 173 - sobredicho y Ley N. 1401 de 6 de diciembre de 1951), sin perjuicio del juicio contencioso-administrativo que permite el art. 49, C. Polit. (35), donde surge el problema de legitimación, ya que es imposible admitir que pueda ser demandado, junto con la Municipalidad, el Juez Civil o, mejor dicho, el Juzgado que ha ejercido el control.

ch) Legitimación para contrademandar.

Contiene la Ley una disposición interesante, pues permite formular reconvencción al demandado (Art. 10). Y se dice interesante porque, en general, no la contiene ninguna legislación, ya que en el contencioso-administrativo se revisa un acto de una persona pública y éste no tiene, por consiguiente, que formular ninguna contrapretensión contra el actor. Basta con que se desestime la demanda para que quede en pie lo que ha ocurrido.

Por lo demás, si para demandar se requiere estar lesionado por un acto administrativo, también para

---

(35) Caso de Eladio Ugaldé vs. Municipalidad de Esparta.

contrademandar sería ello necesario, y la verdad es que nunca un particular puede dictar tal disposición. Todo parece indicar que el texto se debe a un lapsus. De ahí que los Tribunales hayan establecido que nunca puede el Estado contrademandar a un particular y que la institución tiene o puede tener aplicación únicamente en el proceso contencioso-administrativo (36).

#### **E. Postulación.**

En lo contencioso-administrativo -y en general en lo demás-, existe la postulación obligatoria (Arts. 11, Ley, y 1050, CPC). En efecto, "Para que un escrito sea admisible es necesario que la firma del peticionario vaya autenticada por la de un abogado".

Tanto la procuración como la asistencia la desempeñan el Abogado. Es facultativo otorgar poder especial judicial a éste. Se permite también la presentación de un escrito sin autenticación, si apud acta el peticionario, que ha debido hacer la presentación del escrito en forma personal, otorga poder a un Abogado, a un Bachiller en Leyes o a un Procurador Judicial (mismo art. 1050).

---

(36) Res. 426 de 1960, Sala.

La colegiación es obligatoria. De modo que son abogados únicamente los matriculados al efecto por la Universidad de Costa Rica (Institución autónoma del Estado, Art. 84, C. Polit.), que se inscriben o sean miembros del Colegio de Abogados (Art. 6, Ley de 28 de octubre de 1941).

El Bachiller en Leyes y el Procurador Judicial pueden representar, pero no autenticar (indicado Art. 1050, CPC, y 140 y 144, LOPJ).

Todos están sujetos a régimen disciplinario - que ejerce la Junta Directiva del Colegio (Arts. 39, Ley del Colegio, y 146, LOPJ). También pueden ser sancionados por los Tribunales, cuando los faltan al respeto o injurian a la parte contraria (Arts. 214 y 215, LOPJ).

La representación judicial del Estado (los tres Poderes), está atribuida a la Procuraduría General de la República, a cargo de un Procurador General, profesional en derecho, quien puede delegarla, en cada caso, en los demás Procuradores, también abogados.

En cuanto a Municipalidades y corporaciones semejantes, deben designar apoderado. En caso de que no lo hagan, ante un caso concreto se le notifica la demanda a su Presidente o Secretario, a efecto de que nombren representante legal dentro de los quince días siguientes. Si transcurre el término y no lo hacen, se encomienda al



Juez la designación, en persona que pueda atender con toda competencia y camere los intereses de la defensa - (Art. 155, CPC).

F. La rebeldía.

La Ley no la regula. De ahí que se rija por el CPC, según el cual, si la parte no contesta la demanda dentro del término conferido al efecto, a petición de la contraria se le declara rebelde y se tiene por contestada la acción afirmativamente en cuanto a los hechos que le sirvan de fundamento. A la vez, el juicio sigue su curso normal, pudiendo el demandado apersonarse en cualquier momento, pero tomándolo en el estado en que se halle. Si la notificación del traslado no se le hace personalmente, se le debe dar un nuevo emplazamiento, por la mitad del anterior, que se le notificará en cualquiera de las formas autorizadas por la ley (personal o por cédula en su domicilio); y pasado ese nuevo término, sin contestación, siempre a gestión del actor, se hace la declaratoria de rebeldía (Arts. 213, 228 y 229).

En defensa de los intereses del ausente, y de la verdad real, dispone el CPC que cuando se funda la demanda en un mismo título y tiene un mismo objeto contra diferentes personas, si una o más incurran en rebeldía y otras no, debe el Juez tomar en cuenta para dis-

tar sentencia respecto de las rebeldías, las pruebas recogidas en los autos por sus comandados (Art. 228, 2).

Resea la Ley Orgánica de la Procuraduría de la República que, pasado un término sin que se haya hecho uso de él, el Juzgado o Tribunal, en los asuntos en que es parte el Estado desde luego, deberá ponerlo en conocimiento del Procurador General, quien podrá solicitar reposición, en cuyo caso se concederá un nuevo término por la mitad del anterior (Arts. 17 y 18). Se entiende que, pasado ese nuevo plazo, si no se contesta la demanda, procederá la rebeldía. Mas debe tomarse en cuenta que la rebeldía del Estado, de las Municipalidades, Justas de Educación, de Protección Social y demás instituciones, excepte los bancos, no surte los efectos normales, ya que siempre debe abrirse el juicio a pruebas, es no si hubiera contradicción, en razón de que se niega a sus representantes la facultad de confesar, ya expresamente, ya implícitamente al incurrir en rebeldía (Art. 227, 3, CPO).

#### G. El litigancioso.

La Ley no hace alusión expresa a este instituto. Cabe aplicar, entonces, el CPO, del que se deja entrever la admisión, como es lógico, de los tres tipos - (Arts. 192, 7; 211 y 228, 2). Por lo demás, la juris-

prudencia ofrece casos en que ha habido tanto litisconsorcio activo como pasivo (37).

H) El coadyuvante.

No está regulada la institución por la Ley ni por el CPC. Este admite únicamente la intervención de terceros para efectos de apelación de autos y sentencias, siempre que les parezcan perjudiciales y no estén firmes (Art. 864). La jurisprudencia les ha admitido en ciertos casos civiles (38), con base en que si se les otorga un remedio sucesivo, la apelación, también cabe el preventivo.

IV. BASES DE REFORMA

A. Sobre las partes y su denominación.

Podría ocuparse un Título de la materia, como en la LJC. En lo que toca a la denominación, está correcta, acorde con la doctrina procesal, y debe mantenerse.

---

(37) Indicado caso de Pacheco y otros contra el Estado y otro; caso de Felipe J. Alvarado y otros contra el Estado y el Ferrocarril Eléctrico al Pacífico.

(38) Desahucio en Jugado 3 Civil, Peoli vs Valverde.

**B. Sobre la revisión de las partes.**

Es materia de interés teórico que no interesa a la ley, excepto en lo que se refiere a la legitimación a examinar oportunamente.

**C. Sobre el proceso de lesividad.**

Debe introducirse en la ley. Es necesario, - previamente, dictar normas parecidas a la del Art. 110, LPA. En efecto, no puede negarse la facultad de revocación o anulación de sus propios actos a la Administración, cuando note que son ilegales, desde que la actividad lícita debe ser su norma de conducta siempre; facultad que se justifica, además, por la circunstancia de - que no administra intereses privados, sino públicos, y de que, en todo caso, queda al particular el juicio contencioso-administrativo, a efecto de que se decida si se hizo o no buen uso de la atribución.

En consecuencia, el proceso de lesividad viene a constituir una garantía más para los administrados, a quienes se les mantiene el goce de los beneficios del acto administrativo, mientras los tribunales no acujan la pretensión de la Administración. En vez de ir a la ofensiva, van dichos particulares a la defensiva.

Es claro que debe tener límites en el tiempo la dicha facultad de revocación o anulación. Y el plazo

de cuatro años que fija la ley española parece adecuado a Costa Rica. Se entiende, también, que la lesividad - se debe concretar a los actos declarativos de derechos, cuando no infrinjan manifiestamente la ley. En este supuesto, puede anularlos o revocarlos la Administración, conforme al principio general, sin perjuicio del control jurisdiccional que ejerza el particular o beneficiario.

La declaratoria de lesividad puede atribuirse:

1) Al Consejo de Gobierno (integrado por el Presidente de la República y los Ministros), si se trata del Poder Ejecutivo; 2) a los órganos superiores de los demás Poderes, si se acoge el criterio que se expone luego acerca de la necesidad de extender el contencioso-administrativo a la legalidad de toda actividad administrativa; y 3) a la Contraloría General de la República, por lo que toca a las instituciones descentralizadas.

Ch. Sobre la capacidad.

Son suficientes las normas de la legislación común, tanto en lo que se refiere a la capacidad procesal como en cuanto a la que se requiere para ser parte.

Y nada obsta para incluir un artículo que remita a dicha legislación, al igual que el 27, LJO.

**D. Sobre la legitimación**

**a) Activa.**

Hay que introducir reformas fundamentales, incluso en la C. Polit. No se concibe hoy día que la garantía de legalidad de la actividad administrativa se concrete sólo a los derechos. Hay que extenderla a los intereses, como hizo la LJC (39). Se entiende que a los legítimos, por lo menos.

No obstante, debe procurarse que el texto constitucional sea enunciativo y no limitativo, pues bien puede hacerse necesaria la protección de los demás intereses, dado el auge que adquiere día a día la actividad del Estado.

También debe evitarse el calificativo de "administrativos" que emplea el Art. 49, C. Polit. La Administración, al ejercer actividad administrativa, puede lesionar derechos e intereses regidos por el Derecho Financiero, Fiscal, etc., y podría argüirse, ante un caso, incompetencia, por no tratarse de algo regido por el Derecho Administrativo.

Aunque la interpretación que cabe dar al tex-

---

(39) Así lo ha hecho ver el propio autor del actual texto, Lic. Baudrit Solera. Voto salvado en caso Volle G. contra la Municipalidad de San José.

to es lato sensu, para evitar toda duda y discusión, es mejor redactarlo en el sentido de que la Jurisdicción - contencioso-administrativa velará por la legalidad de la actividad administrativa. Y se hace necesario, además, extender esa garantía a la actividad administrativa que desarrollan los demás Poderes del Estado. Por ejemplo, en Costa Rica la Corte Suprema de Justicia administra todo lo relativo al régimen de pensiones y jubilaciones de los funcionarios y empleados judiciales (Arts. 230 a 246, LOPJ), que es materia propia de lo contencioso-administrativo, cuando la labor la realiza el Poder Ejecutivo, y también debe serle cuando la lleva a cabo el Judicial, pues no puede quedar sin control ulterior la denegación, suspensión o supresión de una pensión o jubilación, si el acuerdo lo ha tomado el órgano que administra el respectivo fondo. El Estado de Derecho debe garantizar el control de legalidad de toda la actividad estatal.

Y ya en la redacción de la ley, puede seguirse la LJO, incluso en los supuestos de los Arts. 28, 1, b) y 4 y 31.

b) Positiva.

Conviene consignar en forma expresa que -

cuando se acciona por un acto o disposición del Ejecutivo, o de los otros Poderes, debe demandarse al Estado; y, si se trata de las instituciones descentralizadas, a la que haya dictado ese acto o disposición.

También hay que legitimar a las personas que deriven derechos del acto, como lo hace la LJO. De hecho así ha sucedido; mas debe existir regla expresa, para evitar discusiones o dudas.

c) Actos complejos.

Debe recoger la regla del Art. 29, 2, a, - LJO. En efecto, cuando la fiscalización es aprobatoria, basta con que se demande al órgano fiscalizado. En caso contrario, si se trata de órganos del Ejecutivo fiscalizados por el mismo Ejecutivo, puede regir la regla general de que se ha de accionar contra el Estado. Si de fiscalización de la Contraloría, puede establecerse que se ha de demandar tanto a la entidad fiscalizada como al Estado, por lo siguiente; si se demandase sólo - al órgano, podría allanarse a la demanda, desde que persigue mantener la situación que le improbo la Contraloría. Quedaría sin efecto, en el fondo, la fiscalización. En cambio, demandando al Estado, éste velará, aun en el evento de allanamiento o rebeldía del otro, porque se resuelva el caso conforme a derecho. Y es necesario -



demandar a la entidad, a fin de que le afecte el fallo. Las mismas razones dan base para disponer que se ha de accionar contra la Municipalidad y contra el Estado, en el supuesto de una acción originada en un acto municipal revocado o improbadado por un Juez, al conocer del mismo de acuerdo con el Art. 173, C. Polit.

ch) Sobre la contrademanda.

Sobre la regla actual. Ni en el contencioso-interadministrativo es necesaria. La demanda combate un acto o disposición administrativa, dictado por el demandado. De modo que, con denegarla, impera el criterio del accionado, quien no tiene por qué formular otras pretensiones contra el actor. Cualquier actuación de una persona pública demandada que afecte a otra actora, debe combatirse en forma independiente, previo uso de los recursos administrativos.

En el supuesto de que prospere el criterio de que lo contencioso-administrativo debe conocer de todo asunto en que intervenga el Estado, deberá mantenerse la reconvención para efectos de los reclamos civiles, al igual que existe en CPC.

E. Sobre la restitución.

No es necesaria ninguna modificación y debe,

entonces, regírese por CPC. En efecto, de ninguna manera puede eliminarse la exigencia de asistencia letrada, indispensable día a día, conforme aumenta la actividad y, por consiguiente, la complejidad de los problemas administrativos y jurídicos.

F. Sobre la rebeldía.

Debe decirse lo mismo. Está correcta en CPC, que sigue al respecto el sistema austriaco (40), según el cual implica únicamente admisión de los hechos, ya que el derecho corresponde aplicarlo al Juezador, de acuerdo con el conocido principio *jura novit curia*.

El privilegio a favor del Estado, sobre segundo traslado, debe mantenerse, pues así lo aconseja la naturaleza de los intereses que defiende y protege. Además, enseña la experiencia que casi nunca se hace uso de él, desde que las demandas se contestan dentro del término inicial.

En cambio, sí es aconsejable prescribir que la admisión de los hechos por el personero de la parte demandada, sea que lo haga en forma expresa, o implícita en la rebeldía, exima de la apertura a pruebas. Conviene así en obsequio de la celeridad de la justicia

---

(40) Casación, 15.15 horas 15 oct. 1955.

ministrativa. El Art. 227, CPC, ha querido evitar colisiones entre el particular y el Estado; pero olvidó que pueden realizarse en la vía administrativa, al agotarla.

**G. Sobre el litisconsorcio.**

Se ha dicho que es saludable introducir el necesario a que se refiere el Art. 29, 1, b, LJC. En lo demás, son suficientes las reglas del CPC, aparte de - que, mientras la ley no la prohíba -lo que sería absurdo-, debe admitirse la institución, pues los actos administrativos a veces benefician como afectan a varias - personas, y, por ende, deben y pueden actuar dentro del proceso, ya como actores, bien como demandados. Igualmente, habrá litisconsorcio pasivo en los eventos de - actos complejos, atrás aludidos (C, s).

**H. Sobre el codemandante.**

Desde luego debe regularse la institución, al igual que la ley española. La legislación, incluida la procesal civil, sufre atraso en tan importante materia. No puede negarse la intervención de personas a quienes si bien el fallo no puede perjudicar en forma directa - (desde que la cosa juzgada surte efectos sólo entre las partes), sí de manera indirecta (posible responsabilidad

dad civil, etc.)

Incluso puede ser bien visto que, mientras se reforma el CPC, se aplique al proceso civil, en lo pertinente.

## CAPITULO IV

### EL OBJETO DEL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### I. GENERALIDADES

##### 1. La decisión previa.

La actividad jurídica de la Administración se realiza mediante manifestaciones de voluntad que reciben el nombre, según su naturaleza, de Decretos o Reglamentos, Acuerdos, Órdenes y Circulares, entre otros, o el génerico de disposiciones o actos administrativos(1).

Si la jurisdicción contencioso-administrativa tiene por fin el control de esa actividad administrativa, es de rigor, entonces, que exista siempre un acto administrativo previo (2), lo que sucede incluso cuan-

---

(1) Garrido Palla, Tratado, I, pp. 359 y ss; Sayagós Lase, Tratado, I, pp. 388 y ss; García Oviada, Derecho Administrativo, I, pp. 221 y ss; Fraga, Derecho Administrativo, pp. 143 y ss; González Pérez, Tratado, II, p. 372.

(2) González Pérez, ob. cit., II, pp. 353 y ss; Argandoña, Tratado, pp. 13-14.

do la pretensión tiene como origen un hecho de la Administración, caso en el que se exige, según se verá, la interposición de un recurso administrativo previo o el agotamiento de la vía administrativa, donde se dicta una resolución o acto administrativo desestimatorio del reclamo, o al menos se presume que se ha dictado (3).

De lo anterior que el acto administrativo ~~sea~~ un presupuesto objetivo del proceso contencioso-administrativo (4) y que se haya definido la función contencioso-administrativa como la de anulación de los actos administrativos (5), pues "El acto administrativo tiene que existir para que pueda anularse. Esto es lógico, porque el objeto del juicio es la anulación de suél" - (6).

2. Acto definitivo, agotamiento de la vía administrativa y silencio administrativo.

A. No basta con la existencia de un acto administrativo previo. Se requiere, además, que sea definitivo,

---

(3) Bielsa, Sobre lo contencioso administrativo, p. 94.

(4) González Pérez, Ob. cit., II., p. 332; Alvarez Tabo, El proceso contencioso administrativo, pp. 294 y ss.

(5) Garbagnati, La giurisdizione amministrativa, pp. 39 y ss.

(6) Sayagás Lazo, ob. cit., II, p. 580.

es decir, que la Administración haya dicho la última palabra, que es cuando debe actuar la jurisdicción (7).

B. Para ello es necesario que la parte interesada haga uso de todos los recursos administrativos, lo que significa agotar la vía administrativa o agotar la vía gubernativa o, bien, solicitar una reconsideración del caso ante la suprema jerarquía administrativa, cuando el acto emisor de la lesión o del agravio emana de ésta (8).

C. Y como bastaría a la Administración cruzarse de brazos y no dictar resolución alguna a fin de que no funcione el control jurisdiccional, se ha ideado el instituto del silencio administrativo, en virtud del cual, transcurrido cierto tiempo, se presume desestimar la reclamación o los efectos de interponer el juicio procedente. (9)

D. Tuvo mucha importancia el aspecto del -

---

(7) Alvarez Tabío, ob.cit., p. 339; Garrido Falla, ob.cit., I, pp. 417-418; González Pérez, ob.cit., II, pp. 372-377; Argüelles, ob.cit., pp. 43-46.

(8) Argüelles, ob.cit., p. 33; Bielza, ob.cit., p. 122.

(9) González Pérez, ob.cit., II, pp. 359-368; Alvarez - Gándia, Teoría y Práctica de la contencioso-administrativo, pp. 71 y ss; Garrido Falla, La llamada doctrina del silencio administrativo, RAP, N.º 16, pp. 86 y ss.

agotamiento de la vía administrativa. Se decía que siem-  
pre revisora la jurisdicción contencioso-administrativa,  
no podían llevarse ante ella cuestiones no sometidas o  
alegadas ante la Administración, porque no era dable re-  
visar lo que no había sido visto (10).

Hay día se ha superado tal concepción y se di-  
ce que lo que se impugna no son los motivos del acto ad-  
ministrativo, sino su parte dispositiva (11) y que el -  
proceso contencioso-administrativo no tiene el carácter  
de recurso, sino de demanda nueva, donde puede alegarse  
todo cuanto tenga relación con el negocio (12). Inclu-  
so se ha llegado a permitir al Tribunal la invocación -  
de cuestiones ni siquiera alegadas por las partes, según  
se verá al estudiar el art. 43, LJC.

### 3. Actos inimpugnables.

Modernamente se dice que el Poder en su inte-  
gridad debe ser juzgado, por lo que se tiende al control  
jurisdiccional de todos los actos administrativos, en-  
tre ellos, por consiguiente, las disposiciones de carág

---

(10) Callestra, *Lo contencioso-administrativo*, p. 434.

(11) Sayagués Lazo, *ob.cit.*, II, p. 584.

(12) *Exposición motivos LJC, Justicia Administrativa de*  
*Consejeros Pérez*, p. 187.



ter general o Reglamentos (13).

Sin embargo, todavía se mantienen exclusiones, según que tales actos sean políticos o discrecionales:

A. Políticos: Se ha sostenido que el Poder Ejecutivo realiza dos funciones distintas: la de Gobierno o política, cuyos actos son de gobierno o políticos; y la administrativa, cuyos actos son administrativos; y que, en consecuencia, aquéllos no pueden estar sujetos al control jurisdiccional (14).

El origen de esta clasificación se encuentra en Francia, donde se ideó para sustraer del enjuiciamiento jurisdiccional a determinados actos, por desconfiarse a los Tribunales. Todavía se mantiene y el número de actos políticos varía según la concepción o sistema de Gobierno. Sin embargo, no sólo se han reducido tales actos, sino que tiende a eliminarse la clasificación y a someter al control de legalidad toda la actuación del Poder Ejecutivo (15).

---

(13) Sarría, Eustorgio, *Derecho Administrativo*, pp. 301 y ss; Alvarez Tabio, *ob. cit.*, pp. 380-381.

(14) Varas, *Derecho Administrativo*, p. 271.

(15) González Pérez, *ob. cit.*, pp. 56-57; Daza Montaña, *Un Nuevo Código contencioso-administrativo para la Provincia de Santa Fe*, RICA. N. 3 de 1961, pp. 282-283; Sarría, Eustorgio, *ob. cit.*, p. 70; Fraga, - *ob. cit.*, pp. 71-74; Sayagués Lazo, *Tratado*, I, pp. 398-404.

B. Discrecionales. Se contraponen esta denominación a la de actos reglados. Se dice que éstos son consecuencia de la actividad reglada de la Administración, que es la que realiza siempre que las normas legales le fijan con precisión lo que debe hacer (16), mientras que actos discrecionales son los que se originan de la actividad discrecional, que es aquella que se lleva a cabo cuando la ley no determina expresamente lo que la Administración debe hacer ante un caso concreto, sino que le concede poderes jurídicos y le fija simplemente las líneas generales de su acción futura (17).

Hoy día se tiende a eliminar la distinción entre actos reglados y actos discrecionales, en razón de que si la Administración puede actuar en uno u otro sentido, es por cuanto así lo dispone la ley y no porque se trate de actividad libre, sobre o fuera de la legalidad; aparte de que el determinar tal límite de libertad o discrecionalidad en la actuación, es cuestión de fondo y no de admisibilidad (18). Se ha dicho, además, que

---

(16) y (17) Sayagués Lase, ob.cit., I, p. 405; Garrido Palla, Tratado, I, pp. 207 y ss. 384-385; Sarria, - Félix, Derecho Administrativo, I, pp. 140-141.

(18) Garrido Palla, El tratamiento jurisprudencial de la discrecionalidad administrativa, RAP, N. 13, pp. 146 y ss.; Sarria, Rustorgio, Derecho Administrativo, p. 71; Álvarez Tabío, El procedimiento contencioso administrativo, p. 267; El proceso, cit., p. 380.

en todo acto, por reglado que sea, existe un poder discrecional mayor o menor; y que en todos los discrecionales, por libres que se supongan, se ejercita una actividad más o menos reglada (19).

#### 4. La desviación de poder.

Uno de los elementos del acto administrativo es el fin, el "para qué" del acto, considerado hoy día como esencial, al punto de que se afirma que el fin de todo acto es reglado, por lo que su violación se somete al control jurisdiccional. Se trata de la desviación de poder, de tal importancia que se ha dicho que - una vez admitido este motivo de impugnación, la potestad discrecional de la Administración se convirtió en - un recuerdo histórico, pues es en el ámbito del poder discrecional donde puede aparecer el vicio (20).

#### 5. El consentimiento del acto.

En general disponen los distintos sistemas ju

---

(19) Arias de Velasco, Lo discrecional y lo reglado en el acto administrativo, RDpub., febr. 1932, p. 371; González Pérez, Tratado, II, pp. 370-371.

(20) Garrido Falla, Tratado, I, pp. 212-213 y 459 y ss. Alibert, Le controle juridictionnel de l'Administration, p. 236; Sayagués Lazo, ob.cit., I, pp. 449-457.

rídicos que no puede hacer uso de la vía contencioso-administrativa, quien haya consentido el acto administrativo correspondiente. Ello, constituye el reconocimiento de la firmata del acto, pues si no se hace uso a tiempo de los recursos administrativos, adquiere firmeza y, en consecuencia, no es dable que sea objetado tal acto (21).

6. Manera de impugnar los Reglamentos.

En tratándose de Reglamentos, la impugnación puede ser directa o indirecta. Aquélla, cuando se promueve la acción por el hecho de la emisión o promulgación de la norma general, sin que todavía haya sido aplicada a un caso particular; e indirecta, cuando se dictan actos administrativos en aplicación del Reglamento y se combaten con base en la ilegalidad de éste (22).

7. Otros actos excluidos.

Aparte de los actos discrecionales y de los políticos, algunas legislaciones excluyen otros de la ju-

---

(21) Arguñarás, ob. cit., p. 201; González Pérez, ob. cit. II, pp. 380-381.

(22) González Pérez, Tratado, II, pp. 389 y ss.; Alvarez Gendín, ob. cit., pp. 129-130; García de Enterría, Recurso contencioso directo contra las disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición, RAP, N. 29, pp. 161 y ss.

jurisdicción contencioso-administrativa, más que todo por razones de conveniencia de cada Gobierno, ya que constituyen materia propia de tal control (23).

8. Plena jurisdicción y anulación (24).

La distinción entre recursos, acciones o pretensiones de plena jurisdicción y de anulación, ha sido clásica.

A. Plena jurisdicción: Concorre cuando se solicita del órgano jurisdiccional no sólo la anulación del acto administrativo, sino también el restablecimiento de la situación jurídica violada y, aun, la respectiva indemnización;

B. Anulación: Se presenta en aquellos supuestos en que se pide del órgano jurisdiccional que se deje sin efecto el acto administrativo, únicamente, o cuando ello es lo más que permite conceder el ordenamiento jurídico.

El primer tipo que existió fue el de plena jurisdicción, ya que sólo se admitió la impugnación del -

---

(23) González Pérez, ob.cit., II, p. 403.

(24) Alvarez Tabío, El proceso, cit., p. 78; Argüedán, ob.cit., pp. 41, 401-403; Mielon, ob. cit., pp. 139 y ss.; Sargán, Félix, ob.cit., II, pp. 161 y ss.; González Pérez, ob.cit., II, pp. 316-321.

este cuando éste lesionaba algún derecho subjetivo. La finalidad del recurso era reparar o restaurar el derecho vulnerado. Y como los correspondientes órganos podían hacer cuantas declaraciones exigiera la reparación o la restauración del derecho, "desde la posibilidad de anular o confirmar el acto administrativo base del pleito, hasta la condena de la persona administrativa a pagar una indemnización por los daños causados" (25), se habló de una jurisdicción plena o de un contencioso de plena jurisdicción.

Después se advirtió que no bastaba con la protección de los derechos subjetivos, porque en algunos supuestos había actuación ilegal de la Administración - que no podía combatirse por falta de violación de un derecho subjetivo; y, entonces, se ideó la protección de los intereses, naciendo así, por obra del Consejo de Estado francés, el recurso por exceso de poder o contencioso de anulación o ilegitimidad.

Y en tal virtud no sólo se establecieron distintos procedimientos para uno u otro recurso, sino que también se atribuyeron a distintos órganos jurisdiccionales, dando esto origen a la doctrina de los recursos paralelos.

---

(25) Ballbé, Comentarios de jurisprudencia administrativa, RJO, julio-agost. 1946, p. 129.

Hoy se aboga por la eliminación del distingo, en virtud de que: "No es que existan dos jurisdicciones distintas, dos tipos de "recursos contencioso-administrativos" distintos, ni dos procesos rígidamente diferenciados. Se trata de una sola jurisdicción, de un solo proceso, si bien lo que el demandante solicita del órgano jurisdiccional puede ser de carácter distinto, y, según lo que pida, variará el alcance de la sentencia". - (26)

El recurso de plena jurisdicción ha sido identificado con el contencioso subjetivo; y el de anulación, con el contencioso objetivo. Así, se hablaba -y aún habla- de juicio de plena jurisdicción o subjetivo; y de juicio de anulación u objetivo (27).

Elle ha sido consecuencia de una confusión, - desde que los conceptos obedecen a criterios distintos: la oposición plena jurisdicción-anulación tiene que ver con el alcance de la pretensión y de la sentencia, mientras que la distinción subjetivo-objetivo guarda relación con la legitimación activa, pues según se requiera para promover el juicio la titularidad de un derecho

---

(26) González Pérez, ob.cit., I, p. 186.

(27) Garrido Palla, Régimen de impugnación de los actos administrativos, pp. 19 y ss.; El recurso subjetivo de anulación, RAP, N. 8, pp. 177 y ss.

o de un interés, se estará ante un contencioso subjetivo; y si no se exige tal demostración, ante un contencioso objetivo (28).

Y el extremo tiene importancia, porque no hay identidad entre plena jurisdicción-recurso subjetivo, o entre anulación-recurso objetivo. En efecto, toda pretensión de plena jurisdicción es siempre subjetiva; pero no todo recurso subjetivo es de plena jurisdicción: lo es de anulación cuando protege intereses. Y la acción de anulación, por consiguiente, en unos casos es subjetiva y en otros objetiva. Lo primero, cuando se exige al actor la demostración de que ha sido lesionado en un interés; demostración que precisamente imprime el carácter de subjetividad, porque la demanda puede promoverla sólo y nada más el agraviado en su interés y no toda persona. Y es objetiva, en aquellos casos en que no se exige o requiere titularidad alguna, cuando basta la mera alegación de ilegalidad (29).

---

(28) Garrido Falla, Régimen de impugnación de los actos administrativos, pp. 19 y ss.; El recurso subjetivo de anulación, RAE, N. 8, pp. 177 y ss.

(29) Garrido Falla, obs. de la cita anterior; González Pérez, Tratado, II, p. 317; La sentencia administrativa, su impugnación y efectos, p. 64. Debe advertirse que este criterio se aparta, desde luego con razón, del clásico, que siempre ha considerado objetivo al recurso que protege intereses o al llamado de anulación.



9. Derecho e interés (30)

Un acto administrativo puede lesionar, al desconocer las situaciones particulares, un derecho subjetivo o un interés.

El derecho subjetivo es un concepto correlativo con el de derecho objetivo. Este, al regular la actuación del hombre en las relaciones sociales, reconoce y tutela, dentro de ciertos límites y bajo ciertas condiciones, tales intereses, para asegurar su satisfacción; y con tal objeto, a su vez, concede a los sujetos a los que pertenecen, un poder jurídico sobre o frente a personas, o sobre cosas (materiales o inmateriales), para conseguir, conservar o gozar el valor en que tienen interés.

Pues bien, tal poder jurídico que el Derecho objetivo concede para garantizar la satisfacción de un interés, es el derecho subjetivo. Se trata, pues, de - que ciertas situaciones de los particulares, en razón de los intereses que las constituyen, están directamente protegidas por el ordenamiento jurídico, de cuya pro

---

(30) Aquí se sigue casi en forma íntegra a Garrido Falla, *Impugnación*, cit., pp. 7-13. V., además, Guicciardi, *La Giustizia Amministrativa*, pp. 33 y 453; Arguñeras, ob.cit., pp. 14-17; Forsthoff, *Tratado*, pp. 679-680; Ranalletti, *Le garanzie della Giustizia nella Pubblica Amministrazione*, p. 158, 4ª. ed. 1934.

tección deriva un poder jurídico para el sujeto titular de la situación. En consecuencia, todo derecho subjetivo es un interés jurídicamente protegido.

La conexión entre el derecho subjetivo y el objetivo, supone que la lesión o la violación de aquél, mediante un acto administrativo, significa simultáneamente la infracción de la norma objetiva que garantiza la situación subjetiva. En cambio, la violación por la administración de una regla objetiva de derecho no siempre supone vulneración o desconocimiento de una situación individual.

Entonces, resulta que del examen del conjunto de normas que constituyen el Derecho Administrativo, -- aparece la existencia de dos clases distintas: unas, dictadas para garantizar, frente a la actividad administrativa, situaciones jurídicas individuales; y otras que -- no han sido dictadas con esa finalidad, sino fundamentalmente para garantizar una utilidad pública. Aquéllas, llamadas normas de relación; éstas, de acción, y se refieren a la organización, al contenido y al procedimiento que ha de presidir la acción administrativa.

Y como las normas de acción no han sido dictadas con el objeto inmediato de garantizar situaciones individuales, es obvio que la consecuencia jurídica de su violación no puede ser la misma que cuando se infringe --

una norma de relación, ya que en este caso se produce - también el desconocimiento de un derecho público subjetivo.

En síntesis:

la infracción de una norma de relación,  
da lugar a la violación de un derecho subjetivo; y,

la infracción de una norma de acción, a  
la violación de un interés.

Ahora bien: existen distintas clases de intereses. En principio no existe inconveniente en admitir que cualquier particular, por el hecho de ser ciudadano de un Estado, invoque su personal interés en que la Administración ajuste su conducta a lo mandado en las normas de acción. Pero este interés es, en cualquier caso, un interés vago e impreciso que, por no estar protegido por el ordenamiento jurídico, carece de relevancia jurídica a los efectos de la justicia administrativa. En cambio, puede haber persona para la cual el hecho de que la Administración observe o no las normas de acción, se convierte de manera inmediata en una ventaja o desventaja que la afecta de modo particular, en relación con los demás. Esto puede ocurrir, bien porque el ciudadano ostente una posición de hecho especial que lo hace más sensible que los otros a un determinado acto admi-

nistrativo (las que poseen fundos frente a una calle - que ordena cerrar la Administración, por ejemplo); o - bien, porque ese ciudadano sea el destinatario del acto administrativo que se discute (v.gr., el acto que resuelve una licitación con respecto de quienes han participado en ella). De ello resulta que ciertos ciudadanos - pueden tener un interés cualificado respecto de la legalidad de ciertos actos administrativos, los cuales merecen una determinada protección del ordenamiento jurídico:

Tales son los intereses legítimos. Los demás son meros o simples intereses.

#### 10. Acumulación de pretensiones.

Conoce la doctrina, y de ahí el sistema jurídico de casi todos los países, una institución en virtud de la cual se permite la reunión de pretensiones en un solo proceso; ello, por economía procesal y con el fin de evitar que puedan recaer fallos contradictorios sobre cuestiones conexas. Así, hay acumulación de acciones, cuando en una misma demanda se realiza la reunión, sea, cuando la acumulación es inicial; y hay acumulación de autos, en aquel supuesto en que se reúnen - dos procesos iniciados por separado: se trata de una acumulación sucesiva (31).

---

(31) Gueap, Derecho Procesal Civil, pp. 260 y ss.; Frig

11. Determinación cuantitativa o estimación de la acción.

Es necesario, para efectos de recursos, uso - de especies fiscales y aun para determinar el alcance - económico de la sentencia, que la demanda, acción o pretensión sea estimada en dinero de curso legal, es decir, se hace indispensable que se le asigne cuantía, aunque hay también acciones inestimables o de cuantía indeterminada (32).

II. ALGUNAS LEGISLACIONES.

1. Francia (33).

A. Sobre el acto administrativo. Requisito esencial es el que se conoce con el nombre de designación.

---

to Castro,, Tratado de Derecho Procesal Civil, I, pp. 494 y 513; González Pérez, Tratado, II, pp. - 424-445; La acumulación de pretensiones en el proceso administrativo, RAP, N. 15, pp. 89 y ss.; Arguñara, ob. cit., pp. 241-245; Rodenti, Diritto Processuale Civile, I, pp. 237-261.

(32) Guzmán, ob.cit., pp. 244-248; Prieto Castro, ob.cit. pp. 491 y ss.; González Pérez, Tratado, II, pp. 342-350; La cuantía de la pretensión procesal administrativa, RAP, N. 15, pp. 275-279; Martín Retortillo, La cuantía en las demandas contencioso-administrativas, RDP., N. 5, pp. 273-283.

(33) González Pérez, Tratado, I, pp. 323-341; Alibert, ob.cit., p. 35 y 85; Odent, Contentieux administratif, pp. 439 y ss.; Choublier y Compain, Les nouveaux administratifs, pp. 101 y ss.

prestable, sea, un acto administrativo previo contra el que, en principio, debe dirigirse la acción. De lo contrario se rechaza sin examinar el fondo. Tal requisito no obliga en todo caso a interponer un recurso administrativo contra el acto, aunque provenga de un órgano inferior. Lo que se requiere es sólo la existencia de un acto de la Administración que produzca efectos jurídicos. Es decir, en el caso de que no exista tal acto es cuando el demandante, antes de deducir su pretensión jurisdiccional, debe provocar la disposición que va a impugnar. Si no se dicta dentro de los cuatro meses siguientes, surge el silencio administrativo. No es necesario, entonces, agotar siempre la vía administrativa; ni se limita la vía jurisdiccional a la planteado en la gubernativa. Basta con que exista el acto administrativo para que se pueda impugnar en base a cualquier vicio que le afecte.

B. Lo impugnabile. En principio pueden ser impugnados todos los actos administrativos, incluso los Reglamentos. Se excluyen los actos de gobierno, cuyo número tiende a ser reducido por el Consejo de Estado. No hay una teoría sobre esta materia, sino categorías de actos. La doctrina clásica ha reconocido como tales los referentes a las relaciones internacionales y a los diversos poderes de la Administración interna. Se dice

que, esta última categoría no puede ser mantenida en la hora actual. Además, están excluidos los simples avisos, instrucciones y circulares, salvo cuando éstas contienen decisiones ejecutorias.

C. Clases de recursos. Aún subsiste la división plena jurisdicción-anulación. Se señalan como materias propias de la primera clase: a) lo relativo a responsabilidad administrativa; b) a contratos; c) a contribuciones directas y tasas; ch) a materia electoral; d) a funcionarios, cuando no es posible satisfacer la pretensión con la simple anulación; y, e) a establecimientos insalubres, insalubres y peligrosos. En cuanto a la anulación se reconocen los siguientes motivos: a) incompetencia; b) vicio de forma; c) violación de la ley; y ch) desvío de poder.

## 2. Resumen.

Interesa destacar que ha eliminado la ley el distingo entre recursos de plena jurisdicción y de anulación y ha establecido un solo procedimiento para ambas acciones, que varían según lo que se pida y, desde luego, la titularidad de lo lesionado o agraviado (34).

---

(34) Gonzáles Pérez, Tratado, I, p. 186.

### 3. España.

#### A. Decisión previa.

Desde luego, se reconoce el carácter de materia prima al acto de la Administración. Así, la jurisdicción conoce de las pretensiones que se deducan en relación con los actos de la Administración guiados al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley (Art. 1, LJC), luego, el art. 37 dispone que el recurso contencioso-administrativo será admisible en relación con las disposiciones y los actos de la Administración. Y en la exposición de motivos se lee: "Como es natural, la Ley previene que la existencia de un acto o disposición de la Administración es presupuesto de admisibilidad de la acción contencioso-administrativa. Se habla de acto, y no de acuerdo, resolución, providencia o de cualquier otro concepto semejante, por ser aquel más extenso y comprender todas las manifestaciones de la actividad administrativa. El acceso a la Jurisdicción contenciosa, en efecto, no ha de ser posible únicamente cuando la Administración produce actos expresos y escritos, sino también cuando revisten cualquier otra forma de manifestación regulada por el Derecho, o son tácitos o presuntos, porque todos ellos, y no solamente los primeros, pueden incurrir en infracciones jurídicas, que requieran la asistencia jurisdic-



cional. Disposición equivale a precepto de carácter general, con categoría inferior a Ley" (35).

Puede observarse que se habla de disposiciones con categoría inferior a la Ley, lo que obedece al hecho de que la Administración o el Gobierno tiene facultades para dictar reglas con carácter e rango igual a la Ley, lo que en ningún sistema se controla en la vía contencioso-administrativa, sino, donde se ha establecido algún control, por la vía de recurso o juicio de inconstitucionalidad, atribuido generalmente a un Tribunal de Garantías Constitucionales o a la Corte Suprema de Justicia.

**B. Ato definitivo. agotamiento de la vía administrativa y silencio administrativo.**

a) Se exige tanto que el acto o la disposición sean definitivos, como el agotamiento de la vía administrativa. En efecto, el recurso se concede únicamente contra las disposiciones y los actos de la Administración que no sean susceptibles de ulterior recurso ordi-

---

(35) González Pérez, Justicia Administrativa, pp. 193-194. De una vez ruega el autor excusar las muchas citas de la Exposición de motivos de LJO, lo que es indispensable, tanto por la importancia del Capítulo, como porque la transcripción es al es suficiente justificación de lo que se dirá en la parte de reformas al sistema de Costa Rica.

nario en vía administrativa, ya sean definitivas o de trámite, si éstas deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de tal modo que pongan término a aquélla o hagan imposible o suspendan su continuación (Art. 37, LJO).

b) Está prevista, también la institución del silencio administrativo, ya que, cuando se formula una petición ante la Administración y ésta no notifica su decisión en el plazo de tres meses, el interesado puede denunciar la mora, y, transcurridos otros tres meses, podrá considerar desestimada su petición, al efecto de formular, frente a tal denegación presunta, el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición; este último, en virtud de que "la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa, debidamente fundada" (Art. 38, 1 y 2, LJO).

Se lee en la Exposición de motivos que: "La existencia de un acto administrativo como presupuesto de admisibilidad de la acción contencioso-administrativa no debe erigirse en obstáculo que impida a las partes someter sus pretensiones a enjuiciamiento de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Por ello, la Ley instituye un régimen general de silencio administrativo,

mediante el cual, transcurrido cierto plazo, puede presumirse por el interesado la existencia de un acto que le permita el acceso, si lo desea, a la Jurisdicción contencioso-administrativa. Acudir a ella se considera como una facultad y no como una obligación, con lo cual se restituye la figura del silencio administrativo al sentido que propiamente se le atribuyó originariamente, de garantía para los administrados frente a las demoras de la Administración. El silencio administrativo, ciertamente, no puede ser conceptualizado como un medio a través del cual la Administración pueda eludir su obligación de motivar las decisiones, como vendría a ser si por el silencio quedare exenta del deber de dictar un proveído expreso, debidamente fundado" (36).

Y se verá que tiene importancia o no que se pronuncie la Administración, pues son distintos los plazos para interponer el recurso contencioso-administrativo en una u otra hipótesis (Capítulo siguiente).

e) La LJU no da a la Jurisdicción contencioso-administrativa una función revisora, sino el de instancia jurisdiccional. De ahí que permita aducir en el proceso cuantos motivos estime oportunos las partes, -

---

(36) Justicia Administrativa de Gonzáles Pérez, p. 194.

los hayan aducido o no en la vía gubernativa (Art.69). Y en apoyo de ello se dice que: "La Jurisdicción contencioso-administrativa es, por tanto, revisora, en cuanto requiere la existencia previa de un acto de la Administración, pero sin que ello signifique -dicho sea a título enunciativo- que sea impertinente la prueba, a pesar de que no exista conformidad en los hechos de la demanda, ni que sea inadmisibile aducir en vía contenciosa todo fundamento que no haya sido previamente expuesto ante la Administración. El proceso ante la Jurisdicción contencioso-administrativa no es una casación, sino, - propiamente, una primera instancia jurisdiccional" (37).

ch) También se ha arbitrado una reclamación previa en la vía administrativa para aquellos casos en que el acto emane de la suprema jerarquía de la Administración, y carezca, en consecuencia, de ulterior recurso administrativo, lo que se estudiará en el siguiente Capítulo, a fin de respetar el criterio seguido por la misma LJO.

### C. Actos impugnables.

Se ha visto que son impugnables, en general, los actos y disposiciones de la Administración sujetos

---

(37) Exposición de motivos, p. 187, ob. cita anterior.

al Derecho administrativo (Arts. 1 y 37, LJO).

Expresamente se hace exclusión de los actos políticos:

a) Actos políticos: No se estiman estos actos como una especie de los administrativos, sino como materia distinta a la contencioso-administrativa, pues la exclusión se establece en el Art. 2 (el mismo que sustrae las cuestiones civiles y penales). En efecto, el apartado b) resa que no corresponden a la Jurisdicción contencioso-administrativa "Las cuestiones que se susciten en relación con los actos políticos del Gobierno, - como son los que afectan a la defensa del territorio nacional, relaciones internacionales, seguridad interior del Estado y mando y organización militar".

En justificación de ello se explica en la Exposición de motivos que: "Con este criterio se definen, por exclusión, las cuestiones ajenas a esta Jurisdicción. Entre ellas se incluyen las relativas a los políticos, que no constituyen una especie del género de los actos administrativos discrecionales, caracterizada por un grado máximo de la discrecionalidad, sino actos esencialmente distintos, por ser una la función administrativa y otra la función política, confiada únicamente a los supremos órganos estatales" (38).

---

(38) Ob. de la cita anterior, p. 188.

Debe observarse que se dice actos políticos - del Gobierno. Y en esta virtud se ha resuelto, por el Tribunal Supremo, Sala Cuarta, que sólo están excluidos los referidos actos cuando emanan del Consejo de Ministros, no de otro funcionario de inferior categoría. (39)

Además, la exclusión se contraria a la posibilidad de que los Tribunales puedan revisar el acto y anularlo, ya que el mismo artículo establece que esa exclusión es "sin perjuicio de las indemnizaciones que fueren procedentes, cuya determinación sí corresponde a la Jurisdicción contencioso-administrativa".

b) Actos discrecionales y reglados: Una de las principales innovaciones que contiene la LJC es la de que eliminó la tradicional distinción entre actos discrecionales y actos reglados y no excluyó, en consecuencia, a aquéllos del control jurisdiccional, sino que, por el contrario, los incluyó entre la materia impugnable. Al efecto, se lee en el preámbulo que: "al relacionar los actos excluidos de fiscalización contencioso-administrativa, la Ley no menciona los actos discrecionales. La razón estriba en que, como la misma jurisprudencia ha proclamado, la discrecionalidad no puede referirse a la totalidad de los elementos de un acto,

---

(39) Sentencia de 10 de feb. 1962.

a un acto en bloque, ni tiene su origen en la inexistencia de normas aplicables al supuesto de hecho, ni es un "prius" respecto de la cuestión de fondo de la legitimidad o ilegitimidad del acto. La discrecionalidad, por el contrario, ha de referirse siempre a algunos o algunos de los elementos del acto, con lo que es evidente - la admisibilidad de la impugnación jurisdiccional en cuanto a los demás elementos; la determinación de su existencia está vinculada al examen de la cuestión de fondo, de tal modo que únicamente al juzgar acerca de la legitimidad del acto cabe concluir sobre su discrecionalidad; y, en fin, ésta surge cuando el Ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano competencia para apreciar, en un supuesto dado, lo que sea de interés público. La discrecionalidad, en suma, justifica la improcedencia, no la inadmisibilidad, de las pretensiones de nulación, y aquélla no en tanto el acto es discrecional, sino en cuanto, por delegar el Ordenamiento jurídico en la Administración la configuración según el interés público del elemento del acto de que se trata y haber actuado el órgano con arreglo a Derecho, el acto impugnado es legítimo" (40).

---

(40) González Pérez, Justicia Administrativa, pp. 196-197.

**Ch. La desviación del poder.**

Expresamente se contempla este motivo como de impugnación de la actividad administrativa, ya que "La sentencia estimará el recurso contencioso-administrativo cuando el acto o la disposición incurriere en cualquier forma de infracción del Ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder". (Art. 83, 2, LJO); vicio que define la misma Ley al decir que: "Constituirá desviación de poder el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico" (Art. 83, 3).

Desde que se eliminó la distinción entre actos reglados y discrecionales, necesariamente quedó incluido el control por desviación de poder. Sin embargo, ello se consignó en forma expresa, con el propósito de evitar toda duda y para salir "al paso de la tesis que la configuara sólo como una infracción de la moralidad, pero no de la legalidad administrativa" (41).

**D. Consentimiento del acto.**

También se recoge el instituto. En efecto, no se admite el recurso respecto de "Los actos que sean reproducción de otros anteriores que sean definitivos y -

---

(41) Ob. de la cita anterior, p. 200.



firmer y los confirmatorios de acuerdos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma" (Art. 40, a, LJC). Ello es lógico, pues si se consiente un acto e - si deja que adquiera firmeza, no es dable luego reite- - rar una pretensión de impugnación, pues sería conceder por vía indirecta lo vedado en la directa.

#### **E. Impugnación de Reglamentos.**

Está admitida la impugnación de Reglamentos - en el Art. 1, LJC, al decir que únicamente no cabe el re- - curso contra las disposiciones con rango igual a la ley. Además, se permite tanto la impugnación directa como la indirecta. "Una de las novedades más importantes entre todas las que ha introducido en nuestro Derecho la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956 es la de la admisión normal de un re- - curso contencioso-administrativo directo contra los Re- - glamentos, o, en su terminología peculiar, "contra las disposiciones de categoría inferior a la Ley" (42).

Así, "Las disposiciones de carácter general - que dictaren la Administración del Estado, así como las entidades locales y las Corporaciones e Instituciones -

---

(42) García de Enterría, Recurso contencioso directo, - cit., p. 161.

públicas, podrán ser impugnadas directamente ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, una vez aprobadas definitivamente en vía administrativa" (Art. 39,1, LJO). "También será admisible la impugnación de los actos que se produjeran en aplicación de las mismas, fundada en que tales disposiciones no sean conformes a Derecho" (Art. 39,2).

Quando se trató de la legitimación (43) se vio que en casos de disposiciones de carácter general, la impugnación directa se concede sólo a las Entidades que ostentan la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo, salvo lo previsto en el Art. 39,3, que se refiere a aquellos supuestos en que la disposición de carácter general debe ser cumplida directamente por los administrados, sin necesidad de un previo acto de requerimiento o sujeción individual, en que se reconoce al administrado, interesado directamente, el recurso.

Por último, resta el texto que la falta de impugnación directa de una disposición o la desestimación del recurso que frente a ella se hubiese interpuesto, no impide la impugnación de los actos de aplicación individual, fundada en el supuesto del párrafo, 2. (Art.39,4,

---

(43) V. Capítulo Tercero.

LJC). En defensa de esta disposición se ha afirmado - que: "una cuando se admite la impugnación directa, no - debe excluirse la posibilidad de impugnación del acto - que aplica el Reglamento, pues, en otro caso, la admisión de aquélla supondría un retroceso y no un avance - en orden a la protección de los derechos de los particulares, ya que, normalmente, el administrado no se preocupa -ni tiene por qué preocuparse- de la existencia de Reglamentos ilegales, ni tiene noticia de ellos hasta - que no sufre sus consecuencias por el acto que le aplica" (44). Y en el preámbulo se dice que: "La Ley admite expresamente la impugnación directa de las disposiciones generales que infringieren otras de superior jerarquía. Bien entendido que el no ejercicio de la facultad de impugnación directa no obstará el recurso frente a los actos que se dictaren en aplicación de las disposiciones, fundado en que éstas no son conformes a Derecho, sin que sea exigible, al interponer y formalizar el recurso contra el acto individual, declarar formalmente recurridas las normas que aplique. Realmente es recia de sentido excluir de la impugnación jurisdiccio-

---

(44) González Pérez, Tratado, II, p. 398; La sentencia administrativa, cit., pp. 63-64.

nal las disposiciones que dictare la Administración en cualquiera de sus grados. Pues sí, en la mayoría de los casos, el recurso indirecto previsto en la vigente ley de lo contencioso-administrativo constituye garantía suficiente de los derechos e intereses de las personas afectadas, al hacer posible la impugnación de los actos en que se individualice la disposición general, no lo es, en cambio, para salvaguardar el principio de jerarquía de las fuentes, básico en la organización del Estado y solemnemente proclamado en el Fuero de los Españoles.- El principio de unidad de la Administración pública y la autoridad de los órganos superiores exige la creación de un instrumento idóneo para anular las disposiciones que infringieren otras de superior jerarquía, dado que su mantenimiento implica la aplicación de aquéllas por los órganos inferiores de la Administración y que alcanzan mayor efectividad que preceptos revestidos de formas más solennes. Esta característica del recurso directo contra las disposiciones se traduce en las especialidades que, sobre legitimación activa, se contiguan en el artículo 28, párrafo 1, apartado b), al mismo tiempo que impone la admisibilidad, en todo caso, del recurso frente al acto de aplicación individual, establece no tanto en defensa del principio de unidad de la Administración, como de los derechos e intereses de

los administrados" (45).

F. Otros actos excluidos.

Fuera de los actos de reproducción de otros - definitivos y firmes y los confirmatorios de los conseguidos, no se admite tampoco el recurso contra: 1) Los actos dictados en ejercicio de la función de policía sobre la prensa, radio, cinematografía y teatro; 2) Las órdenes ministeriales que se refieran a ascensos y recompensas de Jefes, Oficiales y Suboficiales de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, por merecimientos contraídos en campaña y hechos de guerra; 3) Las resoluciones dictadas como consecuencia de expedientes gubernativos seguidos a Oficiales, Suboficiales y clases de tropa y marinería con arreglo al artículo 1.011 y siguientes del Código de Justicia Militar; las demás resoluciones que tengan origen en otros procedimientos establecidos por el mismo Código, y las que se refieran a postergaciones impuestas reglamentariamente; 4) Las resoluciones que pongan término a la vía gubernativa como previa a la judicial; y, 5) Los actos que se dictan en virtud de una

---

(45) Justicia Administrativa de González Pérez, pp. 195-196.

Ley que expresamente las excluya de la vía contencioso-administrativa (Art. 40, b, c, d, e, f, LJO).

**G. Pretensiones de las partes: Plena jurisdicción-  
anulación.**

En este extremo también innovó la LJO, pues - eliminó el distinto entre recurso de plena jurisdicción y de anulación y estableció un procedimiento único para ambas pretensiones. Se hace necesario, una vez más, - aludir al preámbulo que dice: "Determinados los actos - en relación con los cuales es admisible demandar a la - Administración, se imponía regular las pretensiones deducibles por las partes, lo que planteaba la cuestión - de si era o no pertinente, recibiendo la técnica del Derecho francés, instituir dos recursos distintos, calificados de anulación y de plena jurisdicción. - La Ley no lo ha considerado necesario ni conveniente, por varias y fundamentales razones.- Aquella doble calificación, - carente de tradición en nuestro Derecho -se incorpora al mismo por la Ley municipal de 1935, pues el Estatuto municipal de 1924, si bien sentó que cualquier interesado estuviera legitimado ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, no dió a los recursos las aludidas - denominaciones-, corresponde a la técnica peculiar de su país de origen, que dista mucho de haber sido recibida

da en España.- Per otra parte, la gama de las ilicitudes posibles es mucho más amplia y variada de la que suponen las categorías elaboradas por el Ordenamiento jurídico francés, la diferenciación de motivos que constituye su contenido responde a un fundamento de división artificioso y falta de rigor lógico, premisa inexcusable para la certeza de toda clasificación, y, con la misma razón para propugnar se incorporara definitivamente a nuestro Derecho, podría defenderse también la recepción en el mismo de las clasificaciones que han levantado otros Ordenamientos jurídicos semejantes y tan avanzados.- Nada justifica, por otra parte, enunciar una clasificación de las infracciones y que en las demandas tenga que subsumirse la ilicitud denunciada en uno de esos tipos abstractos: lo que importa es si existe infracción jurídica, y ante ella nos interesa hacer expeditiva la Justicia que dificultaría con la imposición de un requisito puramente formal, como el de calificar la infracción precisamente con un nombre determinado, máxime si el error en la calificación puede determinar que prevalezca el acto, a pesar de no ser conforme a Derecho. En definitiva, la Ley no considera que el fundamento de la prelación de la acción contencioso-administrativa sea distinto, según las cosas. Esas--

cialmente es siempre el mismo: que el acto no sea conforme a Derecho. Tanto la incompetencia, como el vicio de forma, la desviación de poder o violación de Ley - causa que propiamente comprende las anteriores-, pueden servir de fundamento a las pretensiones de anulación y a las de plena jurisdicción, y, en cualquiera de las hipótesis, la sentencia estimatoria siempre contiene idéntico pronunciamiento: la declaración de ilegitimidad del acto y, en su caso, su anulación. Sobre esta unidad sustancial, las diferencias que puedan señalarse no son suficientes para configurar dos recursos autónomos, máxime no siendo cualitativas, sino sólo de grado" (46).

A consecuencia de lo anterior, dispone la LJO que "El demandante podrá pretender la declaración de no ser conforme a Derecho, y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación" (Art. 41); y que: "La parte demandante legitimada conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 28(47) podrá pretender, además de lo previsto en el artículo anterior, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas

---

(46) Exposición de motivos, pp. 197-199, Justicia, cit., de González Pérez.

(47) Titular de un derecho subjetivo.



para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda" (Art.42).

Merece que se haga hincapié en lo siguiente: se ha visto que se puede pretender la declaración de no ser los actos "conformes a Derecho"; y se verá (48) que la sentencia será estimatoria del recurso cuando el acto o la disposición incurra en cualquier forma de infracción del "Ordenamiento Jurídico". Estas expresiones - han querido recalcar que la protección a la Jurisdicción contencioso-administrativa no se extiende sólo a la ley, a lo positivo emanado del órgano legislador, al precepto escrito, sino también al espíritu y al conjunto del sistema jurídico, lo que permite a los Tribunales una actuación más generosa en pro del administrado. En efecto, "La estimación o desestimación de la pretensión básica -es decir, la declaración de ilicitud y, en su caso, la anulación del acto o disposición- depende de que el acto impugnado sea o no conforme a Derecho.- La Ley lo determina así, tanto por afirmar la unidad sustancial de todas las Jurisdicciones como porque, existiendo la falta de conformidad a Derecho, se da la condición sufi

---

(48) Capítulo siguiente. V. También, *supra* cit.).

ciente para que se declare la ilicitud del acto o disposición, y, siendo de entidad adecuada, se pronuncie la anulación de los mismos.- Y refiere la conformidad o disconformidad del acto genéricamente al Derecho, al Ordenamiento jurídico, por entender que reducirlo simplemente a las leyes equivale a incurrir en un positivismo superado y olvidar que lo jurídico no se encierra y circunscribe a las disposiciones escritas, sino que se extiende a los principios y a la normatividad immanente en la naturaleza de las instituciones.- La fórmula adoptada comprende, pues, cualquier modalidad de infracción jurídica y, desde luego, como una de ellas, la desviación de poder..." (49).

Finalmente, en orden a la pretensión, contiene la LJO otra innovación, pues otorga a los Tribunales poderes para enjuiciar la legitimidad de los actos y disposiciones impugnados, no sólo a través de los fundamentos aducidos por las partes, sino también por otros que estime deben ser tomados en cuenta. "Esta amplitud de las facultades del juzgador no debe significar, sin embargo, la eliminación del principio de contradicción, y, por tanto, se ordena que, siempre que hagan uso de -

---

(49) Exposición de motivos, pp. 199-200, en Justicia, - cit., de González Pérez.

esta facultad, deben previamente someterse a las partes los motivos correspondientes" (50).

Y en tal virtud, reza el Art. 43 así: "1. La jurisdicción contencioso-administrativa juzgará dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones deducidas para fundamentar el recurso y la oposición. 2. No obstante, si el Tribunal, al dictar sentencia, estimare que la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber sido apreciada debidamente por las partes, por existir en apariencia otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición, lo someterá a aquéllas mediante providencia en que, advirtiéndole que no se prejuzga el fallo definitivo, les expondrá y concederá a los interesados un plazo de diez días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas, con suspensión del plazo para promulgar el fallo".

#### H. Acumulación

Se ocupa de esta materia el Capítulo III del Título III (Arts. 44 a 48, LJO).

Se admite tanto la acumulación de acciones como la de autos.

---

(50) Ob. de la cita anterior, p. 200.

De acuerdo con el Art. 44 se pueden reunir en un proceso las pretensiones que no sean incompatibles entre sí y se deduzcan en relación con un mismo acto o disposición, así como las que se refieran a varios actos o disposiciones, cuando unos sean reproducción, confirmación o ejecución de otros o exista entre ellas cualquier otra conexión directa.

Lo anterior, puede decirse, es la regla general. Después se regula la forma de proceder a la acumulación, sea la de autos, sea la de acciones.

A. Acumulación de acciones: El actor puede reunir en su demanda cuantas pretensiones reúnan los requisitos señalados en el Art. 44 (Art. 45, 1.). Y en el inciso siguiente se arbitra un medio para impedir la acumulación indebida, pues "Si el Tribunal no estimare pertinente la acumulación ordenará a la parte que integre por separados los recursos, en el plazo de treinta días, y si no lo efectuare, se tendrá por caducado aquel recurso respecto del cual no se hubiere dado cumplimiento a lo ordenado".

A continuación hace referencia el texto legal a una acumulación inicial diferida (51), desde que se

---

(51) González Pérez, Tratado, II, pp. 435-436.

permite la ampliación de la demanda. Se dispone que si antes de formalizarse la demanda se dicta algún acto o disposición que guarde la relación a que se refiere el Art. 44 con otro que sea objeto de un recurso en tramitación (52), el demandante puede solicitar la ampliación del recurso a aquel acto administrativo o disposición, dentro del plazo corriente para accionar (Arts. 46, 1, y 58). En tal supuesto, se suspende la tramitación del proceso, mientras no se publiquen, en cuanto a la ampliación, los anuncios que ordena el Art. 60 y se remita al Tribunal el expediente administrativo a que se refiere el nuevo acto o disposición (Art. 46, 2).

b). Acumulación de autos: Está reconocida en el Art. 47, conforme al cual, si se interponen varios recursos con ocasión de actos o disposiciones en los que concurre alguna de las circunstancias señaladas en el Art. 44, el Tribunal puede, en cualquier momento procesal y previa audiencia de las partes, decretar la acumulación, de oficio o a instancia de alguna de ellas.

Y, para concluir lo relacionado con tal materia de acumulación, se dispone que contra el auto del Tribunal en que deniegue o conceda la acumulación o an-

---

(52) V. en el siguiente Capítulo la diferencia entre formalización de la demanda e interposición del recurso.

pliación, no cabe ningún recurso (Art. 48).

### **I. Cuantía.**

Se rige la cuestión por los Arts. 49 a 51, LJC.

En primer lugar, se exige fijar la cuantía - del recurso en el escrito de interposición; y si no se hace así, el Tribunal, de oficio o a instancia de parte, requiere al actor para que lo haga, concediéndole un - plazo no mayor de diez días, transcurrido el cual, sin haberlo realizado, se estará a la que fije el órgano jurisdiccional, previa audiencia del demandado (Art. 49, 1 y 2).

El demandado puede objetar la cuantía, dentro de los cuatro primeros días del plazo concedido para contestar la demanda, lo que se tramita en vía incidental, con arreglo a lo dispuesto en LEC (Art. 49, 3).

Contra el auto del Tribunal no se otorga recurso, pero puede la parte, en su día, fundar el de queja en la indebida fijación de la cuantía, si se le deniega el de apelación (49, 4).

Se dispone después que la cuantía del recurso vendrá determinada por el valor de la pretensión objeto del mismo (Art. 50, 1); que cuando existan varias demandas se atenderá al valor de la pretensión de cada -

uno y no a la suma de todas (50, 2); y que, en los supuestos de acumulación, la cuantía será determinada por la suma del valor de las pretensiones objeto de aquélla, pero no comunicará a las de cuantía inferior la posibilidad de apelación (Art. 50, 3).

Por último, el Art. 51 da reglas especiales para la fijación del valor de la cuantía, a saber: a) - Cuando se pide sólo la anulación del acto, se atiende al contenido económico del mismo, para lo cual se toma en cuenta únicamente el débito principal, no los recargos, costas, ni cualquier otra responsabilidad; b) cuando se solicite, además de la anulación, el reconocimiento de una situación jurídica, la cuantía se determina: Primera: por el valor íntegro del objeto de la reclamación, si la Administración ha denegado totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante, y, Segunda: por la diferencia del valor entre el objeto de la reclamación y el del acto que motivó el recurso, si la Administración ha reconocido parcialmente, en vía administrativa, las pretensiones del demandante. En todo caso, son de cuantía indeterminada las pretensiones directas contra las disposiciones de carácter general y las que se refieran a los funcionarios públicos, cuando no versen sobre sus derechos económicos o sobre sancio-

nes valerosas económicamente. En lo demás rige la LEC.

### III. COSTA RICA.

#### 1. Decisión previa.

Es obvio manifestar que se requiere la existencia de un acto administrativo. Así se deduce del Art. 49, C. Polit., al disponer que establece la jurisdicción contencioso-administrativa con el objeto de proteger a toda persona en el ejercicio de sus derechos administrativos, cuando éstos fueran lesionados por disposiciones de cualquier naturaleza, dictadas por el Poder Ejecutivo y demás instituciones que enumera. Y ello lo repite el Art. 1, Ley.

Y se recalca la necesidad del acto previo en el Art. 7, Ley, que ordena acompañar necesariamente con la demanda: "a) Certificación literal de la disposición que según el actor causa el agravio que motiva el juicio".

#### 2. Acta definitivo.

Expresamente dispone el texto constitucional, Art. 49, y el legal, Art. 1, que la disposición que motiva el juicio debe ser definitiva. Y, al igual que la



ley española, se tiene como definitiva no sólo la resolución que carezca de recurso administrativo, sino también la de mero trámite, cuando ésta decide, directa o indirectamente, el fondo del asunto, de tal modo que le ponga término o haga imposible su continuación (Art. 9, - pár. 1, ap. 2, Ley).

### 3. Agotamiento de la vía administrativa.

Desde luego, también se reconoce este instituto. No sólo se desprende del carácter de definitivo - que debe revestir el acto, sino que se arbitra en forma expresa, ya que: "El Juzgado no dará curso a la demanda sino cuando se hubiere agotado la vía administrativa. - Se entenderá agotada esa vía cuando se haya hecho uso - de todos los recursos que en ella tenga el negocio o - cuando se haya desechado el reclamo por resolución firme debidamente notificada a la parte por medio de publicación en La Gaceta, cuando ésta proceda o por medio de telegrama o nota certificada dirigida al reclamante,..." (Art.4, Ley).

Por jurisprudencia está sentado que debe solicitarse reconsideración del acto, cuando encana de un órgano superior o cuando no se ha arbitrado el recurso jerárquico y que, mientras no se haga así, no está agota-

da la vía administrativa (53).

4. Silencio administrativo.

Igualmente está admitida esta figura; pero en forma más simple que la ley española, ya que no se exige denunciar ninguna mora. La vía administrativa se tiene también por agotada cuando transcurran más de ~~dos~~ ~~sesenta~~ desde la presentación del reclamo, sin que sea resuelto por la Administración (Art. 4, in fine, Ley).

No se disponen reglas sobre obligatoriedad de la Administración a dictar resolución expresa y motivada.

5. Efectos o alcances del agotamiento de la vía administrativa.

No existe regla que disponga que sólo puede ser materia del juicio contencioso-administrativo lo alegado o discutido en la vía administrativa. Sin embargo, fue el autor de este trabajo quien así lo estableció, por vía de jurisprudencia, con base en la doctrina e ~~ig~~ ~~el~~ ~~uso~~, en la jurisprudencia extranjera sobre el punto - (54).

---

(53) Caso Julio Brenes D.G. vs. el Estado.

(54) Caso Valle González vs. Municipalidad de San José.

Posteriormente, la Sala de Casación, en otro caso, consideró que: "Es de buena doctrina en materia - de Derecho Administrativo, que al denegar el Estado una demanda administrativa, dejando agotada esa vía, debe - fijar de un modo concreto y claro los fundamentos en - que deseen su criterio contrario a la respectiva de- - manda, para limitar el campo de discusión en que se ha de desarrollar el juicio contencioso-administrativo con- - secuente, y el pronunciamiento que los tribunales deben hacer al decidir la contienda" (55). A pesar de ello, parece que dicho Tribunal no aceptó el criterio, ya que a continuación agregó: "Puede argumentarse que con el - derecho de defensa que tiene todo litigante, de acuerdo con nuestras leyes procesales, el Estado puede oponer - excepciones con base en razones o argumentos no invoca- dos en la resolución en que se dejó agotada la vía admi- nistrativa. Pero aun admitiéndolo así, en el caso con- creto en examen los representantes del Estado no opusie- ron excepciones".

6. Consecuencia de la falta de agotamiento de la -  
vía administrativa.

---

(55) Sentencia de 15.30 hrs. 20 julio de 1960.

Se ha visto que agotar la vía administrativa es un requisito de admisibilidad. Sin embargo, sucede a veces que tanto el Tribunal como la parte demandada - ignoran la falta de cumplimiento, al menos en aspectos parciales, lo que se advierte al fallar el asunto o se alega ya avanzada el debate. Pues bien, reiteradamente ha sentado la jurisprudencia, en juicios tramitados en la vía civil de hacienda, que la falta de agotamiento - de la sobredicha vía únicamente da lugar a incompetencia equiparable a la territorial, por lo que, de no alegarse lo pertinente dentro del plazo concedido para oponer esa excepción, o por vía de recursos contra la resolución que da traslado a la acción, se opera una prórroga, que faculta, entonces, al Tribunal a conocer y fallar el negocio, como si se hubiese cumplido debidamente el susodicho requisito (56).

#### 7. Actos inamovibles.

En Costa Rica la Administración no puede dictar actos con el rango de ley, porque está prohibida la delegación de Poderes (Art. 9, C. Polit.)

En consecuencia, al rezar el Art. 49, C. Polit.,

---

(56) Casaciones de 9 hrs 11 de junio 1927 y 9.30 hrs. 4 nov 1942, entre otras.

que la jurisdicción protegerá la lesión producida por - las "disposiciones definitivas de cualquier naturaleza" se refiere a todos los actos administrativos, tanto del Gobierno Central como del descentralizado (Instituciones Autónomas, Municipalidades, etc.)

A. Actos políticos: El indicado Art. 49 no hace exclusión en cuanto a los actos políticos, ni la Ley habla al respecto de ellos. Sólo en CPC se dispone que no puede ser materia de juicio civil de hacienda la discusión de los actos de carácter político del Estado (Art. 970), texto anterior al establecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa.

B. Actuación discrecional y reglada: Se mantiene la diferencia entre las actividades reglada y discrecional de la Administración, ya que el Art. 49 constitucional circunscribe la jurisdicción a la circunstancia de que el Poder Ejecutivo y demás instituciones que enumera actúan "en uso de facultades regladas", lo que repite el Art. 1, Ley. Además, rema el Art. 2, Ley, que como consecuencia de lo dispuesto en el anterior, no sea materia del juicio contencioso-administrativo "las disposiciones de carácter general que dicta la Administración Pública en ejercicio de sus facultades discrecionales, sin sujeción a leyes, reglamentos u otro pre-

cepto administrativo, a los cuales deba acomodar sus actos". No obstante, prescribe que procederá el recurso contra las resoluciones que se tomen como consecuencia de una disposición de carácter general emanada de la potestad discrecional, si con ella se lesionan derechos particulares establecidos por una ley o reglamento u otro precepto administrativo (apartado a).

La cuestión se considera como un requisito de admisibilidad, puesto que al presentarse la demanda debe examinar el Jefe de "Si la resolución versa sobre asuntos en que se haya procedido en ejercicio de facultades regladas, o si se está en el caso de excepción del inciso a) del artículo segundo", agregándose que: "Se entenderá que el Poder Ejecutivo o sus funcionarios, las municipalidades o instituciones autónomas o semi-autónomas del Estado, actúan en ejercicio de facultades regladas, cuando sus actos deben estar sometidos a disposiciones de una ley, de un reglamento o de un precepto administrativo" (Art. 9, 2, Ley); y se ha dicho que es un requisito de admisibilidad, porque, si no se está ante materia reglada, debe rechazarse de plano la demanda (párrafo penúltimo del mismo Art. 9).

### 8. La derivación de poder.

No disponen nada sobre el extremo la Constitu

ción Política al la Ley. Ante un caso se alegó el vicio y el Juzgado (a cargo del autor del presente trabajo) resolvió que en Costa Rica no estaba admitido tal modo de impugnación, desde que la función contencioso-administrativa no comprendía el control de la actividad discrecional; criterio que, implícitamente, admitió la mayoría de la Sala (57).

#### 9. Consentimiento del acto.

Se contempla la situación en forma explícita, pues "El consentimiento expreso o tácito de la resolución administrativa, manifestado por actos posteriores impide al particular perjudicado reclamar en la vía contencioso-administrativa" (Art. 6, Ley).

No se le ha dado a ello el carácter de requisito de admisibilidad, porque no se indica dentro de los supuestos en que la demanda puede ser rechazada de plano. Es, entonces, un punto que se examina en sentencia y que da lugar a la denegación de la demanda o pretensión (58).

---

(57) Caso Tristán Castro contra el Estado.

(58) Tal el tratamiento dado en caso Felipe J. Alvarado & Cía. y otros contra el Estado y otro.

10. Reglamentos.

Indudablemente que están sometidos al control jurisdiccional, en virtud de que el Art. 49 aludido se refiere a todas las disposiciones de la Administración. Además, en el Art. 10, C. Polit., se sienta que las disposiciones del Poder Ejecutivo contrarias a la Constitución Política son absolutamente nulas; texto que atribuye a la Corte Suprema de Justicia la declaratoria de esa inconstitucionalidad, en lo que se contrae a los decretos, y remite a la ley en lo que toca a las demás disposiciones. Sin embargo, la ley también confió a la Corte el pronunciamiento (Art. 71, 1, LOPJ).

Por otro lado, no pueden todos los funcionarios que administran justicia (es decir, no sólo los Jueces de lo contencioso-administrativo, sino los civiles, penales, laborales, etc.) "Aplicar decretos, reglamentos, acuerdos y otras disposiciones que sean contrarias a la ley" (Art. 8, 2, LOPJ).

11. Otras exclusiones.

Ninguna materia propiamente contencioso-administrativa, según los alcances de la C. Polit., está excluida; y, desde luego, no podría estarlo, ya que la respectiva norma sería inconstitucional, al tener del menoscabo de Art. 10, C. Polit.



**12. Extensiónes de las partes plena jurisdicción y nulación.**

Tanto el Art. 49, C. Polit., como el 1, Ley, hablan de la protección de "derechos administrativos". En tal virtud, se ha resuelto que el sistema es de plena jurisdicción: "Bien estaría el interés y no el derecho subjetivo, como fundamento del reclamo, si nuestro sistema en el campo jurisdiccional de que se trata, fuese también objetivo o de nulación; pero aún no ha llegado allí nuestro ordenamiento jurídico" (59).

En la esfera local puede decirse que sí existe un contencioso que protege los intereses. En efecto, el Art. 173, C. Polit., dispone que los acuerdos municipales podrán ser recurridos por cualquier interesado; - caso en el cual, si la Municipalidad no reforma o revoca el acuerdo impugnado, los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley para que resuelva definitivamente. Y el Art. 10, - Ley de Adición a la Organización Municipal, según texto imprimido por la Ley N. 1401 de 6 de diciembre de 1951, reza que: "Pueden apelar de un acuerdo municipal, para ante el Jefe Civil de la respectiva Provincia, los que

---

(59) Casación de 15.15 hrs 14 enero 1959.

tenen interés en el asunto... El Juez Civil de Huesca y de lo Contencioso Administrativo no podrá conocer de las apelaciones".

Se ha resuelto ya que al decir el sobredicho Art. 173 que los antecedentes pasarán al Poder Judicial para que resuelva definitivamente, se refiere a decisión en vía sumaria, de recurso propiamente dicho, sin perjuicio, en consecuencia, de la plenaria, de acción o juicio, establecida en el Art. 49, C. Polit. (60); esto, para armonizar ambos textos.

Claro que existe una contradicción, pues en la vía sumaria se protegen incluso los intereses, mientras que en la plenaria sólo los derechos, lo que se ha debido a lo siguiente: antes de la emisión de la Carta Política de 1949, los acuerdos municipales se recurrían ante la Secretaría de Gobernación (hoy Ministerio de Gobernación); Despacho que decía la última palabra en lo que tocaba a materia regida por el Derecho Administrativo, ya que no existía la jurisdicción Contencioso-administrativa. Pues bien, el Constituyente quiso que no fuese la Administración la que dijera la última palabra en la materia y atribuyó la apelación al Poder Judicial; pero, a la vez, estableció la susodicha jurisdicción, sin re-

---

(60) Caso Eladio Ugalde vs. Municipalidad de Esparta.

parar que, entonces, sobraba aquello, desde que en adelante podría ejercerse control jurisdiccional sobre lo que resolviesen la Municipalidad o el Ministerio de Gobernación en materia administrativa, que era lo que interesaba, en virtud de que la actividad regida por el derecho privado siempre estuvo sometida, como lo está ahora, a los órganos de la vía civil. Y el motivo por el que se negó el conocimiento de la apelación al Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, parece estribar en que se trató de impedir que conociera a la vez de la vía sumaria y de la plenaria.

### 13. Acumulación (61).

No se ocupa la ley de la materia. Así que, - conforme al Art. 11, rige el CPC, donde se regula y reconoce tanto la acumulación de autos como la de acciones (Arts. 5, 124 a 138).

A. De acciones. Cabe siempre que sea precedente la de autos y de que las acciones no se excluyan entre sí, de suerte que el ejercicio de la una no impida el de la otra (Art. 5). Por cierto que no arbitra la Ley, como lo hace la LJC, la manera en que debe proceder

---

(61) V. Acumulación de Acciones y de Autos, Antonio Pinedo.

el Tribunal cuando se acumulan acciones indebidamente, por lo que se ha establecido que en sentencia a lo su- no cabe acoger una y denegar la otra (62).

B. De quito. Procede cuando los juicios tigan, de los tres elementos (sujetos, objetos y causa) - al menos dos comunes, o cuando, de tener uno solo, éste sea la causa (Arts. 124, 125 y 126). Puede pedirse en cualquier estado del juicio; pero no procede la de procesos que estén en distintas instancias, ni la de ordinarios de mayor cuantía en que estén citadas las partes para sentencia en cualquiera de ellas, o conclusos para dictar el fallo, si se trata de casos de menor cuantía (en los que no existe el trámite de citación). Sólo - puede acordarse después de que hayan sido resueltas definitivamente las excepciones dilatorias, o transcurrido el término para proponerlas; y siempre que el juicio nuevo haya sido establecido antes de vencer el término de proposición de pruebas en el juicio más antiguo (Arts. 127). Se ha querido evitar, con esto último, que la parte que no pudo ofrecer pruebas -por falta de afianzamiento de costas u otro motivo- promueva un juicio parecido, en el que aporte probanzas que sirvan para el otro. Sobre excepciones, se ha legislado así, en virtud de que

---

(62) V. Casación de 10.30 hrs 15 octubre 1946.

en general las dilatorias, de ser acogidas, concluyen - el proceso o lo suspenden indefinidamente, por lo que - no tendría objeto acumularlo al otro juicio, al que es- torbaría, contrariando por ende el fundamento de la ac- mulación. Lo relativo a las diversas instancias es ló- gico, porque ya no hay posibilidad de fallar en una so- la sentencia ambos procesos. Y lo referente a la cita- ción para sentencia, ha tenido como fin evitar atrasos en la marcha de juicios donde ya está cerrado el debate y a punto de ser fallados.

La acumulación no puede ser acordada de oficio, sólo a instancia de parte legítima (Art. 128). En el es- crito en que se solicite debe indicarse el objeto de - los juicios, la acción ejercitada en ellos, las personas que sean partes en ambos y los fundamentos legales de - la acumulación (Art. 129). El Juzgado oye a las partes por tres días y luego resuelve (Art. 130). Puede rechaz-arse de plano, si es improcedente al tenor de lo dis- puesto en el Art. 127, o cuando no se funde en causa lé- gal (Art. 132). Las diligencias se tramitan en legajo separado y no detienen el curso regular de los juicios, hasta la citación de partes para sentencia (Art. 136). Verificada la acumulación, se suspende el curso del ju- cio que esté más próximo a su terminación, mientras el

otro llegue al mismo estado procesal (Art. 136). Desde luego, los juicios acumulados se siguen en un solo expediente y se terminan por una misma sentencia (Art. 137).

#### 14. Cuantía.

Alude la Ley al punto en el Art. 11, cuando remite, en lo no previsto en ella, al CPC, "según la cuantía que corresponda al juicio".

El CPC dispone que toda demanda fijará la cuantía de su objeto, tanto para determinar la competencia del Tribunal y para efectos fiscales (uso de papel sellado, etc.), como para limitar de antemano el máximo de las pretensiones pecuniarias del actor (Art. 187, 1). Se dice luego que el valor señalado por el actor a su demanda será lo más que pueda conceder la sentencia, en aquellos casos en que se reclame el pago de una suma de dinero, salvo que se trate de frutos o de intereses posteriores, unos u otros, al día de presentación de la demanda, y de las costas decretadas, o de casos en que la cuantía, según la ley, debe limitarse a una parte determinada del tiempo de prestaciones periódicas (Art. 187, 3).

Se permite al demandado objetar la cuantía dentro de los dos tercios del plazo concedido para contestar la acción; y se le exige indicar, en el escrito de impugnación, la que a su juicio corresponda (Art. 188).

Si hay objeción, el Juez señalará la cuantía sin más trámite, cuando pueda hacerlo con sólo aplicar las reglas de la LOPJ. En caso contrario, concede audiencia por veinticuatro horas al actor, quien puede allanarse a la objeción, quedando así fijada la cuantía, si está correcta, a criterio del Juzgado. Si el actor no se allana, se nombra un perito, quien debe informar a la mayor brevedad. Sus honorarios corren a cargo del actor de la objeción, quien debe depositarlos dentro de los ocho días siguientes, bajo el apercibimiento de que no se le oirá ni se tendrán por presentadas sus gestiones, mientras no lo haga. Recibido el informe, se resuelve el punto, sin que sea obligatorio el dictamen del perito. En caso de que el demandado no formule oposición, el Juez tiene la obligación de examinar la cuantía, de oficio: si la halla correcta, debe indicarlo así en la primera resolución que recaiga en el asunto; y si no, debe proceder en igual forma como si hubiese objeción (Arts. 188 y 189). Tal facultad de examen de oficio se debe a lo siguiente: en menor cuantía los recursos están limitados (63). Entonces muchas veces el actor estimaba en un poco más su caso, para que fuese de mayor cuantía,

---

(63) V. Capítulo séptimo.

con lo que se conformaba el demandado, a fin de gozar - de recursos y de una segunda instancia colegiada.

La objeción se tramita en legajo separado, salvo que se invoque como fundamento de incompetencia por razón de la cuantía, en cuyo caso se sustancia dentro - de los autos principales, de acuerdo con el procedimiento asignado a las excepciones dilatorias. Como el afligamiento de costas guarda relación con la cuantía (64), no cabe abrir a pruebas el juicio, o citar a las partes para sentencia, en su caso, mientras no esté decidida - la objeción. Las resoluciones del incidente, o las que recaigan cuando el Juegado procede de oficio, carecen - de recursos, excepto la que decide el punto, que es apelable en ambos efectos, si contiene declaratoria de incompetencia por razón de la cuantía, y en uno solo en - los demás casos (Art. 190).

En los Arts. 168 y 169 la LOPJ sienta algunas reglas para efectos de fijación de cuantía en lo civil. Admite la existencia de negocios de cuantía inestimable o indeterminada, entre ellos los que versan sobre el estado civil y condición de las personas (Art. 168). En - las acciones posesorias y reivindicatorias, será el valor de la cosa lo que determine el monto de la demanda;

---

(64) V. Capítulo sexto.



en acciones pagaderas a plazos diversos, el valor de toda la obligación, si el juicio versa sobre la validez de ésta; en cuanto a daños y perjuicios, sólo deben tomarse en cuenta los que hayan podido causarse hasta el establecimiento de la acción, o los frutos percibidos o que hubieran podido percibirse hasta tal presentación, o los intereses legales o convencionales vencidos, sin perjuicio, en todo caso, de cobrar lo posterior; si varios créditos pertenecieran a diversos interesados y proceden de un mismo título contra el deudor común, en el evento de que los acreedores demanden por separado, la cuantía será determinada por el valor de cada reclamación; en las demandas que comprendan varios créditos contra el mismo deudor, se fijará por el valor de todos; en las demandas de desahucio o desahucio, por el valor de seis rentas mensuales; y, por último, si el juicio versa sobre el derecho a exigir prestaciones periódicas perpetuas o por tiempo indeterminado, se considera la acción como de mayor cuantía (Art. 169).

#### IV. BASES DE REFORMA.

1. Sobre la decisión previa. carácter definitivo del acto y acortamiento de la vía administrativa.

En cuanto a estos extremos no es necesaria alguna modificación, en virtud de que el sistema está acoge do con la doctrina respectiva. En efecto, lo que se agota en la jurisdicción contencioso-administrativa es la actuación administrativa, realizada mediante actos administrativos; debe, entonces, existir siempre una decisión previa, expresa o presunta; y debe acudir a la vía jurisdiccional cuando esté agotada la vía administrativa, es decir, cuando la disposición revista el carácter de definitiva y no exista, en consecuencia, oportunidad de que la Administración pueda enmendar el vicio que atribuye el administrado. Desde luego, hay que entender por acto definitivo, tanto el final como el de trámite que impida la continuación del asunto en la vía gubernativa, ya que lo que debe tomarse en cuenta es el procedimiento de formación del acto y no la naturaleza de la cuestión resuelta.

Sí conviene establecer en forma explícita la exigencia de una reconsideración o de un intento de revocación en el supuesto de que la resolución se diere por el órgano superior jerárquico, o de que carezca de recursos administrativos, al igual que la LJG, salvo en aquellos casos en que las leyes especiales dispongan que el acto en sí da por agotada la vía. Conviene ello, porque tal vez, de ser precedentes las alegaciones del ac-

tor, la Administración accede a las mismas y se evita un conflicto ante la jurisdicción, con la consiguiente economía de tiempo, gastos y labor humana.

2. Sobre el silencio administrativo.

En cuanto al tiempo para que se opere, dos meses, debe mantenerse, dado que no es angustioso para la Administración, ni excesivo para el administrado. Tampoco cabe introducir la demanda de mora. Debe el plazo revestir el carácter de perentorio. Si es aconsejable establecer reglas sobre la obligación de resolver, aún pasado el término, por aquello de que el instituto se da a favor del reclamante, quien pedirá, entonces, de mandar a esperar la resolución expresa, sin que exista la amenaza de una caducidad inmediata, pues, como se verá en el siguiente Capítulo, también será necesario ampliar el plazo de presentación de la demanda, como lo ha hecho la LJO. en tal hipótesis.

3. Sobre los efectos o alcances del agotamiento de la vía administrativa.

Aquí debe establecerse en forma expresa regla igual a la del Art. 69, LJO. En efecto, superado el criterio inicial de la doctrina y jurisprudencia, y sien-

do hoy juicio autónomo e nuevo el que se promueve ante la jurisdicción contencioso-administrativa, no hay razón para que exista límite en cuanto a motivos e fundamentos, por la circunstancia de que no están invocados en la vía gubernativa. El debate debe ser amplio y en él hay que procurar Justicia a quien la asista, independientemente de formalismos. Ninguna sorpresa implicará ello para los contendientes, porque le impide el principio de contradicción que envuelve e informa al proceso. Además, como se ha sostenido, lo que se discute es lo dispositivo del acto, no sus consideraciones: la Justicia tiene que realizarse y por tal motivo no pueden limitarse al derecho de acción, ni el de defensa, ni menos la facultad del Tribunal de conceder la razón a quien la tenga. Por otro lado, de admitirse el criterio contrario, se coherectaría el silencio administrativo, en virtud de que sería más conveniente a la Administración dejar sin resolver los reclamos para no restringir su criterio y defensa en el juicio contencioso-administrativo; y, desde luego, ello sería irregular.

**4. Sobre el no acatamiento de la vía administrativa y la inactividad de ella.**

En este extremo hay que arbitrar norma que consagre lo que ha establecido la jurisprudencia, en el -

sentido de que la no alegación sobre falta de agotamiento de la vía gubernativa, implican una especie de prórroga y, en consecuencia, se estima como cumplido el trámite, desde que es contrario a toda lógica y justicia que, después de instruido un expediente, venga a decir el Tribunal que se declara inadmisibile el recurso por el no agotamiento de la indicada vía. Esto es un privilegio que se concede al órgano administrador, al que renuncia, aceptando de una vez la intervención de la jurisdicción, cuando no opone la respectiva defensa o alega el vicio mediante recursos de revocatoria o apelación contra el auto que da curso a la demanda.

##### 5. Sobre los actos inamovibles.

Se impone reformar el texto constitucional y abolir la referencia a actuación reglada, pues en verdad que toda la administrativa, como toda la del Estado, reviste tal carácter. Con ello se eliminará la impropia distinción entre actividades reglada y discrecional y quedará sometida, como corresponde, toda al control jurisdiccional, sin que esto implique peligro de que la Jurisdicción pueda sustituir a la Administración, ya que cuando la ley autorice a ésta para proceder en una u otra manera actuará legalmente, y no habrá, entonces,

Tribunal que anula el acto, salvo por vicios de forma o procedimiento o por desviación de poder, desde luego. - Basta, en apoyo de la innovación, lo expresado en los antecedentes de la LJC, atrás transcritos; así como lo que mantiene la doctrina moderna sobre lo indebido del distingo entre actos reglados y discrecionales. Consecuentemente, también deberá reformarse la Ley y no consignar que están excluidos de control los actos discrecionales. Ya en la redacción, puede seguirse la LJC.

6. Sobre actos políticos.

En esta materia debe mantenerse la situación actual, que no los reconoce, ni excluye, por ende, del control de la jurisdicción. Y así tiene que ser, habida cuenta de que lo contrario representaría la admisión de una peligrosa puerta de escape a este control. El estado todo debe estar sometido a la Ley y al Derecho. No puede admitirse que, por superiores intereses de Gobierno, persistan actos ilegales, que es lo que en el fondo se puede lograr con la exclusión, desde que, si no lo - fuesen, nada debería temerse, porque serían mantenidos por la jurisdicción centralera. Y no cabe estimar que la legislación los reconoce, en virtud de que el Art. - 970, CPC, es de redacción anterior a la Constitución Política de 1949, que estatuyó la Jurisdicción contencio-

so-administrativa y no hizo exclusión de los actos políticos, con lo que derogó aquel texto (Art. 197) (65) y vino a reconocer que no hay distingo entre una y otra actividad (administrativa y política) del Poder Ejecutivo. Y en verdad así es, ya que aun la misma Asamblea Legislativa está sometida a control jurisdiccional. En efecto, el Art. 10, C. Polit., faculta a la Corte Suprema de Justicia para declarar la inconstitucionalidad de todas las leyes y demás disposiciones del órgano legislador. Y si éste, que es la mayor expresión de la soberanía popular, dentro del sistema jurídico costarricense, está sometido al marco de la legalidad, con mayor razón tiene que estarlo el Poder Ejecutivo, que debe, al igual que los demás Poderes y el Estado todo, someterse a la ley o al principio dicho de legalidad.

7. Sobre la desviación de poder.

También debe innovarse en este aspecto. Al eliminarse la distinción entre actividad reglada y dis-

---

(65) Art. 197, C. Polit.: "Esta Constitución entrará en plena vigencia el ocho de noviembre de 1949, y deroga las anteriores. Se mantiene en vigor el ordenamiento jurídico existente, mientras no sea modificado o derogado por los órganos competentes del Poder Público, o no quede derogado expresa o implícitamente por la presente Constitución".

erecional, implícitamente quedará admitido el desvío de poder como forma de impugnación. Sin embargo, al igual que la LJC, conviene establecer norma expresa, en el texto constitucional, para evitar toda duda al respecto.

8. Sobre el consentimiento del acto.

Ninguna reforma debe introducirse. Indudablemente que no es posible permitir el ejercicio de la vía jurisdiccional, cuando se acepta el acto administrativo, sea porque se muestre conformidad expresa o porque no se le combata a tiempo en la vía administrativa.

9. Sobre Reclamaciones.

Desde luego, hay que introducir la impugnación directa de los Reglamentos, emanen de la Administración central o de la descentralizada. En todo caso, el examen sobre constitucionalidad de tales actos del Poder Ejecutivo, es preferible dejarlo reservado a la Corte Suprema de Justicia, en la forma que lo dispone el Art. 10 C. Polit., dada la entidad del vicio y la jerarquía del órgano que ha dictado esas disposiciones.

En apoyo de la innovación cabe remitir a la exposición de motivos de la LJC.

A la vez, deben establecerse reglas como las del Art. 39, LJC, sobre permisión de acudir a la vía in



directa cuando no se ha hecho uso de la directa (66), o cuando en ésta se ha desechado un reclamo.

10. Sobre otras exclusiones.

Puede consignarse regla en el sentido de que no es dable impugnar en vía contencioso-administrativa la resolución que ponga "término a la vía gubernativa - como previa a la judicial" (Art. 40, e., LJO), lo que - en el fondo no es materia ni acto excluido, sino resolución que no agravia ningún derecho o interés, pues la Administración, cuando se le reclama, puede acoger o no la pretensión.

En lo demás, no precede ninguna exclusión, ni la permite el texto constitucional.

11. Sobre las pretensiones de las partes: plena - jurisdicción y anulación.

Al ser protegidos también los intereses (67), quedará admitida la pretensión de anulación.

Conviene proceder igual que la LJO y no establecer distintos procedimientos ni motivos para una u -

---

(66) Esto, máxime si ha sido restringida la legitimación en la vía directa (V. Capítulo Tercero).

(67) V. Capítulos Primero y Tercero.

otra pretensión, según lo dicho en su preámbulo (68). - Así que en este punto debe innovarse, lo mismo que en lo que se refiere a las facultades del Tribunal sobre apreciación de razones o fundamentos aun no aducidos por las partes. Esto ya está admitido en lo que toca al derecho, conforme al conocido principio iura novit curia, según el cual los contendientes aportan la cuestión de hecho, que la de derecho la determina el juzgador, haya sido o no bien invocada. En consecuencia, hay que introducir una regla como la del Art. 43, LJO, que asegura una mayor justicia (tanto más cuanto que el plea de caducidad en lo contencioso-administrativo es cogto), y evita sorpresas a las partes, a las que previamente, sin prejuzgar el fondo del negocio, se les debe exponer lo pertinente, a fin de que aleguen lo que a bien tengan, que puede ser beneficioso, ya que muchas veces un buen alegato podrá hacer variar la opinión del juzgador o le aclarará extremos que no ha contemplado debidamente, aún.

También debe acogerse norma como las contenidas en la LJO en el sentido de que la protección jurisdiccional se extiende al Ordenamiento jurídico, al Derecho, al sistema, a su espíritu, no sólo a la ley, con-

---

(68) Notas 26 y 46 de este Capítulo.

cepto éste más limitado que aquéllos, según lo dicho en la aludida Exposición de motivos.

En lo que concierne a las apelaciones de los acuerdos municipales, bien puede en razón de la autonomía municipal, eliminarse lo dispuesto al respecto en el Art. 173, C.Polit., e, cuando menos, atribuir el recurso a la Contraloría General de la República o al Ministerio de Gobernación, desde que, en todo caso, queda abierto el juicio contencioso-administrativo. Si no se llega a eso, debe, en su defecto, confiarse el recurso al Juzgado de lo Contencioso Administrativo, no sólo por razones de especialidad, sino también de uniformidad de la jurisprudencia, ahora disorde por el número de Juzgados Civiles que conocen de la materia. Y no se opone a ello la circunstancia que el Juzgado de lo Contencioso Administrativo conoce de la vía plenaria, por que decide ésta en primera instancia sólo, aparte de que lo mismo podría argüirse de la materia civil, donde también conoce el mismo órgano, o los mismos órganos, - tanto de la vía sumaria como de la plenaria. Además, el hecho de que se resuelva aquélla en una forma, no significa la persistencia de solución, desde que en el juicio contencioso administrativo el debate es amplio y aportan las partes pruebas y otras cuestiones tal vez -

no admitidas en la vía de recurso. Para éste habrá que establecer un procedimiento especial en la Ley.

## 12. Sobre acumulación.

Debe permitirse que el Tribunal pueda decretar la acumulación de oficio y disponer un medio que - faculte la no admisión, primera facie, de acciones indebidamente acumuladas, lo que incluso es necesario en la vía civil. De modo que hay que introducir reglas - como la del Art. 43, 2, LJC.

Igualmente hay que admitir, dada la especialidad de la materia, una acumulación por ampliación, - al igual que lo previsto en el Art. 46, LJC.

Y como el sistema es de instancia doble, no cabe restringir los recursos contra la resolución que admite o deniega la acumulación.

## 13. Sobre cuantía.

Como las reglas de la LOPJ, sobre la cuantía de negocios civiles comunes, no pueden aplicarse siempre en lo contencioso-administrativo, en virtud de la especialidad de esta vía, es conveniente acoger lo dispuesto en el Art. 50, LJC. En lo demás, desde luego regirá tanto dicha LOPJ como el CPC.

## CAPITULO V

### EL PROCEDIMIENTO HASTA SENTENCIA

#### I. GENERALIDADES.

##### 1. Proceso y procedimiento.

El proceso está constituido por un complejo - de actos, cuyo estudio conduce a la noción del procedimiento (1).

"El procedimiento es la ordenación de los actos de los sujetos que en el proceso intervienen; es, por - tanto, el encaje formal de los actos del proceso. Por - ello, normalmente cada proceso se desarrolla a través - de un procedimiento específico" (2).

##### 2. Importancia del procedimiento.

El procedimiento reviste singular importancia práctica. Se dice que no es que sea esencial en una - buena Administración de Justicia, porque "la experien-

(1) Gonzáles Pérez, Tratado, II, p. 473.

(2) Idem, p. 483.

cin demuestra que una magistratura capacitada puede administrar una justicia impecable con un instrumento procedimental deficiente (3), y viceversa, que el mejor procedimiento sobre el papel no impedirá los mayores abusos, si los funcionarios judiciales, a quienes su manejo se encomienda, son inmorales o ineptos... pero sí es, desde luego, un enemigo importante (4) ya que, "cuando, sea cual fuere el tipo en enjuiciamiento a que se acuda, éste es lento y caro, propenso a la multiplicación de incidentes y recursos, entones cada de particular tiene que los justiciables pierdan, si no la fe en la justicia, si la confianza en el proceso, y prefieran sacrificar posiciones jurídicas perfectamente defendibles, antes que arriesgarlas en una aventura procesal". (5).

### 3. La preclusión.

Ne es posible que todos los actos del proceso se puedan realizar en forma simultánea. Lo impide el -

---

(3) Alcalá-Zamora y Castillo cita el caso de la justicia inglesa (Proceso, Auto composición y Autodefensa, p. 112) y Gonzáles Pérez el de la justicia administrativa en Francia (nota 36 en página de la cita anterior). V. Adams, Couture, La Justicia Inglesa, Estudios de Derecho Procesal Civil, I, pp. 145-173.

(4) y (5) Alcalá-Zamora y Castillo, ob. cit., pp. 111 y 112.

tiempo y el principio de contradicción que obliga comunicar recíprocamente a las partes sus peticiones y pretensiones. De ahí que esté constituido el procedimiento por una serie ordenada de etapas, enlazadas de medio a fin, o conexas, cada una de las cuales debe darse necesariamente en el momento preciso, no antes ni después. Tal es el principio de prelación, a cuya consecuencia el acto procesal anterior es presupuesto de admisibilidad de los posteriores y éstos de afianzamiento de los que le precedan (6).

#### 4. Fases del procedimiento.

En general los trámites procedimentales se agrupan en tres grandes momentos o fases, a saber: A) - Fase de alegaciones; B) Fase de prueba y, C) Fase de conclusiones (7).

A. De alegaciones: llamada también de planteamiento, abarca aquellos actos en virtud de los cua-

---

(6) González Pérez, ob. cit., II, p. 487; Guasp, Derecho Procesal Civil, p. 318; Prieto Castro, Manual, I, p. 256; Alvarez Tabío, El proceso contencioso-administrativo, p. 137; Couture, Fundamentos, pp. 88-93.

(7) González Pérez, ob. cit., pp. 486-491; Prieto Castro ob. cit., p. 382. Guasp las denomina: fase de introducción o expositiva, fase de desarrollo o prueba y fase de conclusión o decisión (ob. cit., p. 653).

los las partes aportan los datos en que fundamentan sus pretensiones; actos que, en términos generales, son: a) la interposición del recurso o la demanda; b) la admisión; c) el emplazamiento a los demandados; ch) la invocación, por los accionados, de excepciones dilatorias o defensas previas; y d) la contestación a la demanda.

a) Como su nombre lo indica, la interposición del recurso o demanda, consiste en el escrito en que se solicita la tutela jurisdiccional;

b) La admisión estriba en el examen que hace el Tribunal de la solicitud, a los efectos de darle curso o negárselo;

c) El emplazamiento a los demandados radica - en la comunicación que se les hace de la demanda y en - el plazo que se les concede para que se defiendan;

ch) Defensa y excepción (8): existe relación de género a especie entre defensa y excepción. Aquella es toda afirmación del demandado contraria a la tesis - del demandante. Y ésta, tal afirmación cuando envuelve un hecho extintivo o impeditivo; es "La oposición que -

---

(8) González Pérez, ob. cit., II, pp. 415-424; Las excepciones de la Ley de lo contencioso-administrativo, RAP, N.º 11, pp. 77-163; Guasp, ob. cit., pp. 250-259 y 662-675; Prieto Castro, ob. cit., I, pp. 239-242; Alvarez Tabío, ob. cit., pp. 143 y ss; Couture, Fundamentos, cit. pp. 35-36.



consiste en una afirmación contraria que, reconociendo o no las circunstancias invocadas por el actor, afirma otras que son incompatibles con aquélla" (9). Llámase dilatorias las defensas que pueden oponerse en vía previa (en la que también se deciden), vinculadas con la ausencia de un requisito de admisibilidad o formal, por lo que también se les conoce como excepciones procesales, impedimentos procesales o defensas formales, en contraposición a las perentorias, sustanciales o de fondo, relacionadas con el derecho material controvertido y que se aducen al contestar la demanda y resuelven en sentencia. El calificativo de dilatorias obedece a que, en principio, no extinguen el proceso, sino que lo suspenden o dilatan. Sin embargo, como algunas también lo hacen concluir, hoy día se les denominan defensas o alegaciones previas; y,

d) La contestación a la demanda es el acto por el cual el accionado responde a la pretensión del actor.

B. Fase de prueba: esta etapa tiende a procurar el convencimiento del órgano jurisdiccional según

---

(9) González Pérez, ob. cit., II, p. 416.

ca de la realidad de las alegaciones, por lo que es innecesaria cuando las partes se muestran conformes al respecto. Consta de varios momentos: el de recibimiento a prueba, que es aquel en que el Tribunal pone en conocimiento de las partes que el proceso ha llegado precisamente a la etapa probatoria; el de ofrecimiento o proposición, en que las partes aportan el material probatorio; y el de práctica, en que el Tribunal admite y recibe las probanzas (10).

C. Fase de conclusión. En esta etapa las partes ofrecen al órgano jurisdiccional un análisis o resumen de su situación en el proceso, con vista del resultado de las anteriores fases. Además, comprende la terminación normal del proceso, la sentencia, que puede ser estimatoria, si acoge la pretensión, o desestimatoria, si la deniega. Ahírea, también, entre el resumen de las partes y el fallo, un instituto especial: el de pruebas para mejor proveer, que consiste en la facultad que se concede al Tribunal para que pueda ordenar la recepción de probanzas, a fin de completar su exite-

---

(10) Guasp, ob. cit., pp. 344 y ss.; Prieto Castro, ob. cit., I, p. 397.

rio sobre la cuestión debatida (11).

## II. ALGUNAS LEGISLACIONES

### 1. Francia (12).

Cabe distinguir dos procesos ordinarios, según se sigan ante el Consejo de Estado o ante los Tribunales Regionales.

#### A. Consejo de Estado:

a) Iniciación: Se inicia el proceso con una demanda que recibe el nombre de "recours" cuando la deduce el Estado y de "requête", si lo hace cualquier otra persona. Debe incoarse dentro del plazo de dos meses.

b) Desarrollo: La demanda pasa a una Subsección de instrucción, en la que su Presidente designa un Ponente (Consejero, "Maître des requêtes" o "Auditeur") que examina dicha demanda y puede acordar: 1) que no ha

---

(11) Gonsález Pérez, ob.cit., II, pp.490-491; Prieto - Castro, ob.cit., I, pp. 249-250 y 397-399; Gonsález Retana, La génesis lógica de la sentencia, tesis - de licenciatura.

(12) V. Odent, Contentieux administratif, p. 308 y ss., 395 y ss. Mejean, La procédure devant le Conseil - de Préfecture; Chouhlier y Compain, Les nouveaux - Tribunaux administratifs, pp. 132 y ss; Gonsález - Pérez, ob.cit., I, pp. 342 y ss.

lugar a la instrucción, caso en el que se traslada el expediente al Comisario de Gobierno; y, 2) Que preceda la instrucción, supuesto en el cual -en virtud de que predomina el principio inquisitivo-, el Fomento propone las medidas que crea necesarias para esclarecer el asunto. Estas proposiciones pueden ser examinadas, discutidas y modificadas por la Subsección. Acordada la instrucción, se notifica a las partes para que presenten sus observaciones. Caso de que no las formule el demandante, se entiende que desiste; y si se trata del demandado, se considera que está de acuerdo con la demanda. Cumplida la instrucción, vuelve el expediente al Fomento, a fin de que lo estudie y redacte un proyecto de sentencia. El Presidente convoca luego a la Subsección a una sesión de instrucción, en la que interviene el Comisario de Gobierno. Después, generalmente se ordena una vista.

c) Terminación: a continuación se dicta sentencia.

## B. Tribunales Regionales

a) Iniciación: Se inicia el proceso en forma parecida al anterior, mediante escrito de demanda que debe presentar dentro del mismo plazo de dos meses.

b) Desarrollo: Si se dirige contra el Estado,

la demanda se notifica al respectivo Ministro y, desde luego, a los demás demandados. Todos estos formula - un escrito en el que expone los puntos de hecho y de derecho en que funda su oposición, y el demandante - puede formular escrito de réplica. Luego viene la prát - tica de pruebas, y cierra la etapa el acto de vista, en el que puede informar el Comisario de Gobierno.

c) Terminación. Al igual que el proceso ante el Consejo de Estado, finaliza con la sentencia.

Los anteriores son los procesos ordinarios. Existen algunos especiales, que no se mencionan, por fal - ta de interés a los efectos de reformas al sistema con - tarriense.

## 2. ESPAÑA.

A. Diligencia preliminar. Contempla la LJO, como diligencia preliminar a la iniciación del proceso, lo relativo a la reposición previa (Arts. 52 a 54). Ello, "a fin de que el órgano administrativo que dictó el ac - to pueda, si lo reconoce justo, acceder a las pretensio - nes del demandante y evitar el proceso (13). No es pr

---

(13) Prefacio, Justicia Administrativa de Gonzáles Pé - rez, pp. 201-208.

ceptiva en todo caso, sino sólo en aquellos en que el acto emana de un órgano de tal jerarquía que carezca - de ulterior recurso administrativo o "en aquellos casos en que siendo objeto de impugnación un acto exprese manifestado por escrito no fue consecuencia de otro recurso administrativo" (14).

La obligatoriedad de esta diligencia está prevista en el Art. 52, y las excepciones en el Art. 53. - Debe presentarse ante el órgano que haya de resolverlo, en el plazo de un mes, a contar desde la notificación o publicación del acto (Art. 52, 2). Si transurre un mes y no se notifica su resolución, se entenderá desestimada la petición y quedará expedita la vía contencioso-administrativa. Cuando recree resolución expresa, el plazo se computa a partir de su notificación (Art. 54).

El recurso contencioso-administrativo, en tales supuestos, se puede deducir indistintamente contra el acto que sea objeto de la reposición, el que resuelva ésta expresamente o por silencio administrativo, o - contra ambos a la vez (Art. 44, 1); pero si el acto que decide la reposición introduce reformas al impugnado, - el recurso debe deducirse contra aquél, sin necesidad - de nueva reposición (Art. 55, 2). Lo anterior ha sido

---

(14) González Pérez, Tratado, III, pp. 35-36.

establecido "a fin de superar ciertas interpretaciones formalistas" (15), pues hubo doctrina jurisprudencial - "que consideraba mal planteados los recursos contencioso-administrativos que se interpusieran contra el acto resolutorio de la reposición" (16).

La denominación de reposición previa ha sido criticada, en virtud de que tiene un alcance distinto - al recurso de reposición previsto en LEG (17) complementaria de LJO, por lo que, se ha afirmado, debió mejor llamarse "vía gubernativa previa a la judicial" o "tentativa de avenencia" (18).

## **B. Fase de alegaciones.**

a) Interposición del recurso: La LJO distingue entre interposición del recurso y escrito de demanda. En virtud del primero la parte comparece ante el Tribunal e indica, por escrito desde luego, el acto que impugna, a la vez que solicita se tenga por establecido

---

(15) Exposición de Motivos, Justicia Administrativa, cit. p. 202.

(16) González Pérez, nota (1) en p. 202 de Justicia Administrativa, cit.

(17) Sobre este alcance, ver el Capítulo séptimo.

(18) Alcalá-Zamora y Castillo, Nueva Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa en España, RIDCM, N. 31, p. 99.

el recurso (Art. 57,1). La distinción entre ambos nombres ha tenido por fin procurar a la parte actora, antes de formular su demanda, que tenga a mano o disposición el expediente administrativo (que, como se verá, solicita el órgano jurisdiccional), y queda así conocer debidamente las razones en que se fundamenta la actitud de la Administración (19).

b) Lo que hay que acompañar a dicho escrito: Al escrito en que se interpone el recurso es necesario acompañar: 1) el documento que acredite la representación - del compareciente, cuando no sea el mismo interesado, - salvo si figura unido a las actuaciones de otro recurso ante el mismo Tribunal, en cuyo caso puede pedirse que se certifique y se agregue a los nuevos autos; 2) el documento o documentos que acrediten la legitimación con que el actor se presenta en juicio, si la ostenta en virtud de transmisión por herencia o cualquier otro título; 3) la copia o traslado del acto o disposición, o, cuando menos, indicación del expediente en que ha recaído o del periódico oficial en que se ha publicado; 4) el documento que acredite el cumplimiento de las formalidades que, para entablar demandas, exigen a las Corporaciones

---

(19) González Pérez, Tratado, II, p. 498.



e Instituciones sus leyes respectivas; 5) el documento que acredite el pago de las contribuciones, impuestos, arbitrios, multas y demás rentas públicas y créditos de definitivamente liquidados en favor de la Hacienda Pública, en los casos en que proceda con arreglo a las leyes, excepto en el supuesto del Art. 132, 2 (Beneficio de pobreza) o cuando el pago se haya realizado en el curso del procedimiento administrativo y así conste en éste, caso en el que se manifestará la circunstancia en el escrito de interposición (Art. 57, 2, a, b, c, d, e).

Si no se presentan todos esos documentos, o cuando lo haga el interesado en forma incompleta, y, en general, siempre que el Tribunal estime que no concurren los requisitos del caso para la validez de la comparecencia, debe señalar un plazo de diez días para que el recurrente subsane el defecto y, si no lo hace, debe el Tribunal ordenar el archivo de las actuaciones (Art. 57,3)

c) Recurso interpuesto por la Administración.

Claro es que la Administración no requiere estudiar el expediente ante el Tribunal, pues lo tiene ella misma en su poder. De ahí que en el proceso de lesividad no se exija el escrito de interposición del recurso, sino de una vez el de demanda, al que debe acompañarse el respectivo expediente administrativo (Art. 57,4).

ca) Plazo para interponer el recurso. El recurso debe interponerse dentro de los dos meses, contados desde el día siguiente a la notificación del acuerdo resolutorio del recurso de reposición, si éste es expreso (Art. 58, 1). En la hipótesis de silencio administrativo, el plazo es de un año, a partir de la fecha de interposición del recurso administrativo (58, 2). En los supuestos en que no es preceptivo el recurso de reposición, el plazo de dos meses se cuenta: 1) cuando el acto debe notificarse personalmente, a partir del día siguiente de la notificación; 2) si no precede la notificación, desde el día siguiente al de la última publicación oficial del acto o disposición (Art. 58, 3, a) y b). En el evento previsto en el Art. 53, c), -silencio administrativo-, el plazo de un año cuenta desde el día siguiente a aquel en que se extiende desestimada la petición, salvo si antes recae acuerdo expreso, en cuyo caso rige el plazo general de dos meses.

La razón de tal diferencia de plazos aparece clara en la exposición de motivos, que reza: "Respecto del plazo para la interposición del recurso contencioso administrativo, la Ley, unificando la diversidad de plazos existentes respecto de los actos de la Administración central y local, ha señalado el de dos meses o un año, según el recurso se refiera a un acto expreso o -

dictado por el silencio administrativo. Esta diferencia  
ción, formulada en el ámbito de la legislación local, -  
es de indudable pertinencia; se acomoda perfectamente -  
al nivel de formación y conocimiento de la gran mayoría  
de los administrados, a quienes no puede exigirse que -  
obren como solo sería posible hacerlo si la técnica del  
acto presunto, realizado por silencio administrativo, y  
los casos y plazos de éste fueran de dominio general. No  
siéndolo, fijar un plazo de dos meses para que puedan -  
deducirse las reclamaciones correspondientes a las des-  
estimaciones por silencio administrativo, equivale a -  
condenar a indefensión a la gran masa de administrados  
españoles, y admitir que, para ellos, habrán de prevale-  
cer casi siempre, por no interponer el recurso oportuna-  
mente, los actos no conformes a Derecho realizados en -  
virtud de la útil figura del silencio administrativo.-  
Por otra parte, nada más fácil para la Administración -  
que reducir ese plazo al de dos meses: le basta el con-  
viniente procedimiento de dictar un acto expreso" (20).

Por último, en lo que toca al proceso de lesi-  
vidad, se fija el plazo de ~~dos meses~~ a partir del día  
siguiente en que la resolución se declara lesiva para -

---

(20) V. pp. 203-204 de Justicia Administrativa de Gonzá-  
lez Pérez.

los intereses públicos (Art. 58, 5).

En garantía de los administrados dispone la - LJC, como es obvio, que las notificaciones y las publicaciones deberán reunir los requisitos ordenados por - las leyes y reglamentos sobre procedimiento administrativo, y los exigidos por los que regulan la publicación de disposiciones de carácter general; y que sin el cumplimiento de tales requisitos, no se tendrán por válidas ni producirán efectos legales ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, salvo si los interesados, - dándose por enterados, utilizan en tiempo y forma el recurso contencioso-administrativo (Art. 59).

d) Transmisión: El Tribunal, en el día siguiente hábil a la interposición del recurso, debe acordar - que se anuncie en el Boletín Oficial del Estado o en el de la Provincia, según se trate del Supremo o de una Audiencia Territorial (Art. 60). Como se verá, este aviso sirve de emplazamiento a los terceros legitimados pasivamente y a los conadyuvantes (Art. 64).

Igualmente, en la misma resolución, debe el - Tribunal solicitar el expediente administrativo a la - oficina que haya dictado el acto o la disposición (Art. 61, 1), lo que hay que cumplir en el plazo máximo de - veinte días, a contar del requerimiento, bajo la personal y directa responsabilidad del jefe de la dependencia

(Art. 61, 2); y si en tal plazo no se recibe el expediente, el Tribunal, ~~de oficio~~, debe recordarle nuevamente para que lo remita en un plazo de diez días, con apercibimiento de multa de quinientas a cinco mil pesetas al jefe aludido y a cualesquiera otros responsables de la demora (Art. 61, 3). Cuando transcurre este último plazo sin recibirse el expediente, se impone la multa, que hará efectiva el Tribunal por la vía de apremio, fuera de lo que corresponda sobre desobediencia a la autoridad (Art. 61, 4).

e) Inadmisión del recurso. El Tribunal, previa reclamación y examen del expediente administrativo, si lo considera necesario, puede declarar que no ha lugar a la admisión del recurso, cuando conste de modo inequívoco y manifiesto: 1) que hay falta de jurisdicción o de competencia; 2) que el recurso se deduce frente a alguno de los actos relacionados en el Art. 40 6.º - excluidos de reclamación directa en el Art. 39 (21); 3) que no ha sido interpuesto el recurso previo de reposición, en los casos en que sea preceptivo y no se hubiere subsanado la omisión en la forma que establece el Art. 129, 3; 4) que ha caducado el plazo de interposición.

ción del recurso (Art. 62, 1). No obstante, antes de tal declaratoria, el Tribunal debe hacer saber a las partes el motivo en que pueda fundarse para que, en el plazo común de diez días, aleguen lo que estimen procedente y acompañen los documentos a que haya lugar (Art. 62, 2). Contra el auto que acuerde la inadmisión se concede recurso de súplica. Y si lo ha dictado la Audiencia Territorial, cabe también el de apelación ante el Tribunal Supremo (Art. 62, 3).

2) Enplazamiento de los demandados y conadyuvantes. El enplazamiento de la Administración que dictó el auto o la disposición objeto del recurso, se entiende efectuado por la reclamación del expediente. Y cuando la demanda sea la Administración del Estado, se le entiende personada y parte por el envío del expediente (Art. 63, 1 y 2).

En cuanto a los terceros legitimados pasivamente y los conadyuvantes (22), la publicación del aviso ordenado en el Art. 60 tiene por objeto emplazarlos (Art. 64).

Si se trata de procesos de levedad, el enplazamiento debe realizarse individualmente, en la forma dispuesta para el proceso civil (Art. 65). Los demag

---

(22) V. Capítulo Tercero.

dados y conadyuvantes emplazados por aviso puedan personarse en autos hasta el momento en que, con arreglo al Art. 68, hayan de ser requeridos para que contesten la demanda; y los demandados citados individualmente, deben comparecer en el plazo de nueve días. Y si, unos u otros no lo hacen, continúan el procedimiento, sin que haya lugar a practicarlos, en estrados o en cualquier otra forma, notificaciones de clase alguna, sin perjuicio de que, si se personan posteriormente, se los tenga como parte, sin retroacción ni interrupción del curso del procedimiento (Art. 66).

g) Demanda y contestación. Cuando el Tribunal recibe el expediente administrativo, acuerda que se pregunte al actor, a fin de que deduzca la demanda en el plazo de veinte días, que es fatal, pues si no se hace uso de él, de oficio debe declararse caducado el recurso (Art. 67, 1 y 2).

Presentada la demanda en tiempo, se da traslado, con entrega del expediente administrativo, a los legitimados pasivamente y conadyuvantes que hayan comparecido, para que la contesten en el plazo de veinte días. La contestación debe presentarla primero la Administración y, sucesivamente, los demandados y conadyuvantes. Sin embargo, cuando figura la Administración y otros, a

fin de que no sufra demora el procedimiento, puede el actor solicitar, si los demandados y los coadyuvantes no intervienen bajo una misma representación, que la contestación sea simultánea por cada grupo. Y en este supuesto, no se entrega el expediente, sino que se mantiene en el Tribunal, desde luego a disposición de los emplazados (Art. 68, 1 a 4).

Como ya se ha visto (23), si los demandados no contestan, se les declara rebeldes (Art. 68, 6).

b) Requisitos del escrito de demanda y contestación. Dispone la LJO que en los escritos de demanda y contestación, se consignarán, con la debida separación, los hechos, los fundamentos de Derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales pueden alegarse cuantos motivos procedan, aunque -según se examinó ya- (24) no hayan sido expuestas en el recurso previo de reposición o con anterioridad a éste (Art. 69, 1). Además, hay que acompañar los documentos en que las partes funden su derecho, o, cuando no obren en su poder, designar el archive, oficina, protocolo y persona que los tenga (Art. 69, 2). Después de la demanda y contestación, no se admiten más documentos que los que se en-

---

(23) V. Capítulo Tercero.

(24) V. Capítulo Cuarto.



cuentren en alguno de los casos previstos para el proceso civil, y, al actor, sólo aquellos otros que tengan - por objeto desvirtuar las alegaciones del demandado o - conadyuvante (Art. 69,3). Por último, si la parte estima que el expediente administrativo está incompleto, puede solicitar, dentro de los diez primeros días del plazo concedido para formular la demanda o contestación, - que se reclamen los antecedentes adecuados. Esa solicitud suspende el curso del plazo respectivo. El Tribunal debe proveer lo que proceda dentro del tercero día. Y - la Administración tiene, en su caso, que completar el expediente en el plazo y forma previstos en el Art. 61 (- Art.70).

1) Alegaciones previas. Así se conocen las - llamadas excepciones dilatorias; denominación, ésta, que fue sustituida por considerarse impropia (25). En el anteproyecto se les clasificaba como "defensas previas", lo que se varió en la forma actual, "que, aun sin llegar a la precisión del anteproyecto, es preferible a la impropia de excepciones dilatorias de la Ley" (26).

Conforme al Art. 72, por supuesto de LJO, las

---

(25) Justicia Administrativa de Gonzáles Pérez, p. 203.

(26) Gonzáles Pérez, Tratado, III, p. 56.

partes demandadas y coadyuvantes pueden alegar, dentro de los cinco días siguientes al emplazamiento para la contestación, los motivos que, con arreglo al Art. 82, puedan determinar la falta de jurisdicción, la incompetencia del Tribunal y la inadmisibilidad del recurso, - sin perjuicio de que lo hagan, asimismo, en el escrito de contestación.

Del escrito sobre alegaciones se confiere traslado por cinco días al actor, a quien se permite subsanar cualquier defecto dentro del plazo de diez días, en conformidad con el Art. 129 (27), que representa una innovación de suma importancia: "Se parte para ello de un principio: que las formalidades procesales han de entregarse siempre para servir a la Justicia, garantizando -

- 
- (27) "Art. 129. 1. Cuando se alegare que algunos de los actos de las partes no reúnen los requisitos dispuestos por la presente Ley, la que se hallare en tal supuesto podrá subsanar el defecto dentro de los - cinco días siguientes al en que se le notificare el escrito que contenga la alegación. 2. Cuando el - Tribunal apreciare de oficio la existencia de alguno de los defectos a que se refiere el párrafo anterior, dictará providencia en la que los resque y otorgue el mencionado plazo para la subsanación, - con suspensión, en su caso, del fijado para dictar sentencia. 3. Si el defecto consistiere en no haberse interpuesto recurso de repetición, siendo este preceptivo, y se hubiere denunciado esta omisión por la Administración demandada, el Tribunal requerirá al demandante para que lo formule en el plazo de diez días, y si se acreditara dentro de los cinco siguientes haberlo denunciado, quedará en suspensión el procedimiento hasta que se resuelva el recurso de repetición en forma expresa, o transcurra el plazo a que se refiere el artículo 54."

el acierto en la decisión jurisdiccional: jamás como obstáculos encaminados a dificultar el pronunciamiento de sentencia acerca de la cuestión de fondo, y, así, obstruir la actuación de lo que constituye la razón misma de ser de la Jurisdicción". (28)

Después se sigue la tramitación de los incidentes. Contra la resolución que desestima las alegaciones no se concede recurso, y contra la que las acoge, los ordinarios (Art. 72). Una vez firme el auto estimatorio, se declara sin curso la demanda y se ordena la devolución del expediente administrativo a la respectiva oficina (Art. 73, 1). Y si se han denegado, se acuerda - que la parte que las propuso conteste la demanda en el plazo de quince días (Art. 73, 2). Esto significa que las dichas alegaciones interrumpen el plazo de contestación, lo que no sucede en Costa Rica, según se examinará.

#### B. Fase de prueba.

a) Recehimiento a prueba: La petición sobre este extremo debe formularse en la fase anterior, pues "Solamente se podrá pedir el recehimiento a prueba por medio de otro sí en los escritos de demanda y contesta-

---

(28) Exposición de motivos, en Justicia, cit., pp. 204-205.

ción" (Art. 74, 1, LJO). Para que sea admisible es necesario expresar, en la solicitud, los puntos de hecho sobre los que ha de versar la prueba (Art. 74,2). Y el recibimiento se ha de ordenar únicamente cuando exista disconformidad en los hechos y éstos sean de indudable trascendencia para la decisión del caso (Art. 73, 3). La resolución del Tribunal acerca del recibimiento o no del proceso a pruebas, carece de recursos (Art. 93, 2).

b) Proposición y práctica de la prueba: El término para la proposición y la práctica de la prueba se ha fijado en treinta días, lo que se desarrolla con arreglo a las normas establecidas en LEC para el proceso civil (Art. 74, 4). El Tribunal puede delegar en uno de sus Magistrados o en un Juzgado de primera instancia, la práctica de todas o algunas de las diligencias probatorias (Art. 74,5).

### C. Fase de conclusiones.

Cumplida la fase de prueba o la de alegaciones, en su caso, se da un trámite de conclusión, en el que las partes resumen sus situaciones e oposiciones (Art. 79). Puede ser oral o escrito:

a) Oral o vista: Es oral en los siguientes casos: 1) cuando lo piden las dos partes o el Tribunal lo estime necesario. La solicitud hay que formularla -

por medio de otro al en los escritos de demanda y contestación, o en el plazo de tres días, a partir de la notificación de la providencia que declare concluido el período de prueba (Art. 76, 2). Si el Tribunal acuerda la celebración de la vista (tal el nombre que recibe el acto cuando es oral), señala día y hora por riguroso orden de antigüedad, salvo los recursos referentes a la materia de expropiación forzosa y aquellos otros que - por disposición legal, o por decisión de la Sala, fundada en circunstancias excepcionales, deban tener preferencia. El Tribunal puede resolver que la Secretaría redacte una nota suficiente o extracto del negocio, y - que se distribuyan ejemplares de la misma a los Magistrados, con la antelación necesaria (Art. 77).

b) Escrito de conclusiones: Si el Tribunal - no opta por la vista, debe acordar que en su sustitución presenten las partes unas conclusiones sucintas acerca de los hechos alegados, la prueba practicada, en su caso, y los fundamentos jurídicos en que, respectivamente, apoyen sus pretensiones, de lo que se acompañarán tantas copias como Magistrados deban fallar el negocio (Art. 78, 1). El plazo para formular tal escrito es de quince días, sucesivos, para la parte actora, demandada y condygnante; pero simultáneos para cada grupo de éstos, si en

alguno ha comparecido más de una persona y no actúa bajo la misma representación. Vencido el plazo, o presentadas las conclusiones, se distribuyen las copias y el Tribunal señala día y hora para la votación y fallo (Art. 78, 2 y 3).

Ni en el acto de la vista, ni en el escrito de conclusiones, es dable a las partes plantear cuestiones no tratadas en la demanda y contestación. Sin embargo, si el Tribunal juzga oportuno que en aquellas diligencias se examinen aspectos no planteados por las partes (29), lo pone en conocimiento de éstas, mediante providencia que les debe ser notificada con tres días de antelación (Art. 79, 1 y 2).

Lo único que se permite solicitar al actor, sea en la vista o en el escrito que la sustituye, es pronunciamiento concreto, en la sentencia, sobre la existencia y cuantía de los daños y perjuicios de cuyo resarcimiento se trate, si constan ya probados en autos (Art. 79, 3).

e) Prueba para mejor proveer: Antes o después de la vista o señalamiento para el fallo, el Tribunal puede ordenar la práctica de cualquier diligencia de

---

(29) Recuérdese el alcance del Art. 43, LJO; Capítulo Cuarto.

prueba que estime necesaria. Si el uso de la facultad es posterior a la vista o al señalamiento para sentencia, debe ponerse el resultado de las diligencias en conocimiento de las partes, a fin de que, en el plazo de tres días, aleguen cuanto estimen conveniente acerca de su alcance e importancia. En las diligencias tienen intervención las partes (Art. 73).

ch) Sentencia: La sentencia debe dictarse en el plazo de diez días, a partir de la vista o del señalamiento para la votación, en su caso (Art. 80).

ch') Pronunciamientos que puede contener: Según el Art. 81, LJO, la sentencia puede acordar: 1) la inadmisibilidad del recurso; 2) la estimación o desestimación del recurso; y, 3) el pronunciamiento que corresponda en cuanto a costas (30).

ch'') Sentencia sobre inadmisibilidad. Se trata de una novedad, de sentencias que no entran en el fondo del asunto, porque estiman la falta de un requisito procesal (31). Se ha tendido con ellas, "salvar los inconvenientes derivados de la actual normativa, que conducían a que, en multitud de casos, terminara el pro-

---

(30) Sobre costas, V. Capítulo sexto.

(31) V. González Pérez, Tratado, II, p. 640.

caso) indiferenciadamente con una declaración de incompetencia de la Jurisdicción. De ahí que se puntualicen - cuáles son los supuestos que pueden conducir a la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo. Bien entendido que lo dispuesto en los apartados b), e), f) y g) del artículo 82 se aplicará únicamente cuando los correspondientes no se hubieren subsumido de acuerdo - con el artículo 129" (32).

Pues bien, reseña el Art. 82 que: "La sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo en los casos siguientes: a) Que se hubiere interpuesto ante un Tribunal que carezca de jurisdicción o de competencia para ello, por corresponder el asunto a otra jurisdicción o a otro órgano de la Jurisdicción contencioso-administrativa, respectivamente. b) Que se hubiere interpuesto por persona incapaz, no representada debidamente o no legitimada. c) Que tuviere por objeto actos no susceptibles de impugnación, a tener del Capítulo I del Título tercero (Arts. 37 a 40, LJO). d) Que recayere sobre cosa juzgada. e) Que no se hubiere interpuesto, si fuere preceptivo, el recurso previo de reposición. f) Que se hubiere presentado el es-

---

(32) Exposición de motivos, pp. 205-206 de Justicia Administrativa, cit.



orito inicial del recurso contencioso-administrativo - fuera del plazo establecido o en forma defectuosa; g) - Que al formalizar la demanda no se hubieren cumplido - los requisitos de forma dispuestos en el artículo 69°.

ch'') Sentencia estimatoria o desestimatoria. Se trata, de sentencias que entran al fondo del asunto, son las sentencias en sentido técnico (33). Como se ha dicho, estimatoria es la que actúa la pretensión y desestimatoria la que no la actúa o la deniega. Así, dispone el Art. 83 que: "1. La sentencia desestimará el recurso contencioso-administrativo cuando se ajugare a Derecho el acto o la disposición a que se refiera. 2. La sentencia estimará el recurso contencioso-administrativo cuando el acto o la disposición incurriere en cualquier forma de infracción del Ordenamiento Jurídico, incluso la desviación de poder". (34)

### III. COSTA RICA.

#### 1. Fase de alegaciones.

No distingue, el sistema, entre la interposi-

---

(33) González Pérez, ob. cit., II, p. 640.

(34) Cfr. Capítulo Cuarto.

ción del recurso y el escrito de demanda. Sólo éste se reconoce.

A. Escrito de demanda.

Dispone el Art. 7, Ley, que el escrito de demanda debe contener los requisitos que señala el Art. - 208, CFC, según el cual, el escrito de demanda en juicio ordinario de mayor cuantía, además del requisito de estimación (35), debe expresar con toda claridad: 1) Los nombres y apellidos paterno y materno, y el vecindario del actor y del demandado; 2) Qué clase de prestación se exige del demandado y el título o causa porque se exige; 3) Los hechos en que se funda la demanda, expresados uno a uno, numerados y bien especificados; 4) Cita de los textos legales que se invocan en apoyo de la demanda; 5) Si se demandan daños y perjuicios accesorios, se debe concretar el motivo que los origina, en qué consisten, y la estimación específica de cada uno de ellos.

B. Lo que debe acompañarse.

De acuerdo con el sobredicho Art. 7, con el escrito de demanda deben acompañarse, necesariamente: -

1) Certificación literal de la disposición que según el

(35) V. mismo Capítulo Cuarto.

actor causa el agravio que motiva el juicio; y, 2) Certificación de la resolución que da por agotada la vía administrativa, o constancia de que esa resolución no se ha dictado dentro del término de dos meses respectivo. Si no se acompañan tales documentos, tiene que indicar el actor la oficina o archivo en donde se encuentran, a fin de que el Tribunal disponga su traida al juicio. Además, con la demanda debe el accionante presentar todos los demás documentos en que la funde. Si no los tiene a mano, basta con que indique el lugar donde están y el Juzgado ordena, por mandamiento, su certificación (Art. 197, CPC).

Después de la demanda y contestación no se admiten más documentos que: 1) Los de fecha posterior a dichos escritos; 2) Los anteriores cuya existencia jure no haber conocido la parte que los presenta; 3) Los que haya sido imposible adquirir con anterioridad por causas no imputables a la parte interesada, y, siempre que, en su caso, se haya indicando oportunamente el archivo o lugar correspondientes; y, 4) Aquellos que no sean fundamento de la demanda, pero que sirvan para combatir excepciones del demandado o constituyan prueba complementaria (Art. 198, CPC).

#### 0. Defectos del escrito de demanda:

Si la demanda no reúne los requisitos de forma, el Juez, de oficio, ordena al actor que subsane los defectos, que puntualizará. Caso de que el Juzgado no haga observación, puede la parte, al oponer excepciones, señalar la deficiencia; pero no por vía de excepción formal, sino de simple observación o alegación. Cuando el Juzgado la considere atendible, ordena, sin más trámite, que el actor haga la corrección del caso, supuesto en el cual, una vez cumplida la orden del Tribunal, continúa el curso normal del proceso. La resolución del Juez carece de recursos (Art. 8, Ley).

Ch. Plazo para interponer la acción.

El plazo para admitir la acción es constitutivo de caducidad, pues el Tribunal, como se verá en el apartado siguiente, tiene facultades para rechazar de plano la demanda, cuando se presenta fuera del término legal, que se ha fijado en un año, a partir de la fecha de publicación en el Diario Oficial (La Gaceta) de la resolución que da por agotada la vía administrativa, o desde que el interesado recibe el telegrama o nota correspondientes, o desde la fecha de vencimiento del plazo de dos meses requerido para que opere el silencio administrativo. En el juicio contencioso-administrativo, el plazo es de cinco años, desde la fecha en que se ter-

ga conocimiento de la disposición que causa el agravio (Art. 5, Ley).

**D. Inadmisión de la acción.**

Hasta el Art. 9, Ley, que el Juzgado, presentada la demanda, debe examinar: 1) Si la resolución contra la que se reclama es definitiva; 2) Si versa sobre asuntos en que haya procedido la Administración en ejercicio de facultades regladas, o si se está en el caso de excepción del inciso a) del Art. 2 (36); 3) Si la resolución vulnera un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente en favor del demandante; y, 4) Si se está dentro del término establecido para ejercitar la acción. A la vez, dispone dicho Art. 9 que si no reúne tales requisitos, se debe rechazar de plano la demanda.

**E. Traslado a los demandados.**

Quando la demanda está en forma o se hayan mitigado los defectos respectivos, el Juzgado confiere un traslado a la parte demandada para que conteste la acción dentro de un término que no puede ser menor de quince -

días ni mayor de treinta. El igual traslado y término - debe conceder a la parte actora cuando se formula reconvencción (Art. 10). Tal, lo único que dispone la Ley sobre procedimiento. En lo demás rige el CPC, con la excepción que el Juez puede reducir los demás términos - hasta en una mitad (Art. 11, Ley).

F. Excepciones dilatorias.

Dentro de los dos tercios del término de emplazamiento puede el demandado oponer excepciones dilatorias. Como tales se admiten únicamente: 1) La incompetencia de jurisdicción; 2) La falta de personalidad del actor, por carecer de las calidades para comparecer en juicio o por no acreditar el carácter o representación con que reclama; 3) La falta de personalidad en el Abogado del actor por insuficiencia o ilegalidad del poder; 4) La falta de personalidad en el demandado por no tener el carácter o representación con que se le demanda; y, 5) La litis pendencia (Arts. 214 y 215), (CPC).

Esas defensas deben invocarse a ya mismo tiempo y si son evidentemente improcedentes, el Juez puede rechazarlas de plano (Art. 216). Cuando se trata de las previstas en los incisos 2) y 3), y sea razonable lo alegado, el Juzgado ordena al actor que sube la falta, concediéndole un término que no puede ser mayor de

quince días, transcurrido el cual, sin más trámite, resuelve lo que procede. En los demás casos, el Juegado debe oír por tres días al actor. Y las pruebas deben ser ofrecidas por el demandado en el escrito de defensas; y al objetar éstas por el demandante (Art. 217).

Contestada la audiencia o vencido el plazo, se ordena la recepción de pruebas dentro del término de ocho días. La que no pueda evacuarse en tiempo por culpa o negligencia del proponente, se tiene por renunciada (Art. 218). Transcurrido el término de prueba, o rechazada la que se ha ofrecido, dentro del tercero día se resuelve el artículo; pero, previamente debe analizarse la incompetencia (Arts. 219 y 220).

### C. Efectos de la alegación de defensas dilatorias.

Contiene el Art. 221, CPO, una regla que se estima como peculiar del sistema, en virtud de la cual las excepciones dilatorias no interrumpen o suspenden el plazo para contestar la acción o reconvenición. De modo que aunque sean invocadas, la parte respectiva tiene que contestar dentro del plazo conferido al efecto. Con ello se trató de acabar con las defensas temerarias, que sólo perseguían alargar el período de contestación. Y ha dado buenos frutos la innovación, introducida en la

reforma parcial general de 1938. En efecto, nadie hace uso hoy de excepciones dilatorias con aquel propósito, pues nada se gana con ello. Y si en efecto le asiste razón, nada pierde con no contestar, dado que no existe peligro de una declaración de rebelión, habida cuenta de que, según el caso, el proceso fenecerá.

#### H. Contestación.

El demandado que no se conforma con la demanda, debe exponer con claridad las razones que tenga para su negativa y los fundamentos legales en que se apoya. Respecto de los hechos, debe contestar uno a uno y manifestar, en forma categórica, si los rechaza por inexactos, si los reconoce como ciertos, o si los admite con variantes o rectificaciones. Si no contesta así, el Juego debe prevenirle para que lo haga dentro del tercer día. No acatado el requerimiento, se tienen por admitidos, salvo los que resulten contradichos por un documento o por confesión judicial (Art. 222).

El propósito de tal exigencia no es otra que facilitar la labor del Juego, no sólo al fallar, sino también al admitir las pruebas, desde que éstas deben versar sobre la cuestión de hecho controvertida, únicamente.

En el mismo escrito de contestación debe el -



demandado hacer uso o invocar las excepciones de fondo o perentorias (Art. 223, CPC). En todo caso, las de cosa juzgada, transacción y prescripción pueden oponerse en cualquier estado del juicio, antes de la citación para sentencia en segunda instancia. Las demás defensas de fondo que se opongan después de la contestación no son admisibles, salvo que se funden en hechos posteriores a la contestación, o hayan llegado a noticia del demandado después de expirado aquel término, supuestos en los que pueden ser aducidas en la misma forma que las de cosa juzgada, transacción y prescripción. (Art. 224).

### **1. Reconvención.**

La contrademanda debe formularse en el escrito de contestación (Art. 225) y reunir los mismos requisitos que la demanda. Si no se presenta así, se concede al demandado un término de tres días para que la corrija, bajo el apercibimiento de no tenerla por presentada. En cuanto a traslado y contestación, rigen también las reglas de la demanda.

### **2. Fase de prueba.**

#### **A. Recibimiento a prueba.**

El juicio se abre o recibe a prueba una vez - contestada la demanda y la reconvenición, en su caso, "si hubiere hechos que lo necesiten". En supuesto contrario, sin más trámite se cita a las partes para sentencia. Sin embargo, a los personeros del Estado y sus instituciones, excepto los Bancos, se les veda la facultad de confesar en daño de sus representados. De ahí que disponga el texto legal que en los juicios en que tales - personeros intervienen deben haber trámite de recibimiento a prueba, como si hubiere contradicción, cualquiera que sea la forma en que la demanda haya sido contestada, o cuando no lo haya sido (Art. 227, CPC).

Salvo lo dicho acerca de documentos que hay - que acompañar con la demanda y contestación, las pruebas deben ser ofrecidas una vez que el juicio se abre o recibe al efecto. Y con tal fin el período probatorio se divide en dos etapas (art. 231, CPC): la de ofrecimiento, por diez días; y la de recepción, por cuarenta - días, sin perjuicio, en ambos casos, de la reducción hecha la mitad que permite el art. 11, Ley.

Con las pruebas de cada parte se forma una - pieza separada y no es dable que involucren o reúnan en un mismo escrito solicitudes referentes a ambos legajos (art. 243, CPC).

En principio, toda diligencia probatoria debe

practicarse en audiencia pública y previa notificación a las partes con un día de antelación por lo menos (Art. 243).

La parte está obligada a gestionar la admisión y la recepción de la prueba, desde el momento mismo en que la ofrece. Si incurre en abandono por más de veinte días, a solicitud de la contraria, se declara inexcusable, en vía incidental (Art. 233).

Contra la resolución que abre el juicio a pruebas sólo el recurso de revocatoria se concede, cuando se estima ilegal la apertura (Art. 230, in fine).

La resolución final del incidente de inexcusabilidad o de nulidad de pruebas, lo mismo que la que admite éstas, gozan del mismo recurso, únicamente. En cambio, la que rechaza o no admite pruebas, es apelable (Art. 247).

### 3. Fase de conclusiones.

#### A. Alegato de bien probado.

Practicadas las pruebas o declaradas inexcusables, o renunciadas, se ordena, aun de oficio, unir al legajo principal los legajos de pruebas; y en la misma resolución se concede a las partes un término común, no menor de ocho ni mayor de quince días, para que ale-

gues de bien probado, es decir, para que formulen conclusiones acerca del resultado de las pruebas recibidas - (Arts. 331 y 332), aunque la experiencia enseña que también las formulan sobre la cuestión o situación de derecho.

**B. Citación para sentencia.**

Una vez vencido dicho término, o antes si las partes han presentado ya sus alegatos, se cita a las partes para sentencia, lo que también puede ordenarse de oficio. En la misma resolución debe el Tribunal prevenir el papel sellado necesario para extender el fallo. Y en los autos debe hacerse constar la fecha de presentación, pues es a partir de ahí que se inicia el plazo para sentenciar (Arts. 333 y 334, OFC).

**C. Pruebas para mejor proveer.**

Después de la citación para sentencia y, desde luego, antes de ésta, pueden los Tribunales ordenar, para mejor proveer, toda clase de pruebas: nuevas, declaradas inevacuables, renunciadas, etc.; y en tales diligencias no tienen las partes mas intervención que las que les conceda el Juez. Se deben recibir a la mayor brevedad. La resolución que las ordena carece de todo recurso y el Tribunal puede prescindir de la prueba sin

necesidad de resolución que así lo ordene y proceder a dictar el fallo (Art. 335).

**Ch. Sentencia.**

La sentencia debe ser dictada dentro del mes siguiente a la presentación del papel y resolver todos y cada uno de los puntos que hayan sido objeto del debate, con la debida separación del pronunciamiento correspondiente. No puede comprender otras cuestiones que las demandadas, ni conceder mas de lo que se haya pedido (Arts. 82 y 84, OPU).

**4. Juicio de menor cuantía.**

Todo lo anterior se refiere al juicio ordinario de mayor cuantía. Como la Ley en el Art. 11 remite al CPC "según la cuantía que corresponda al juicio", es necesario hacer alusión al procedimiento en el juicio de menor cuantía, sea en el estimado en menos de tres mil colones, que presenta algunas diferencias con aquél, entre las que destacan:

El escrito de demanda debe contener los mismos requisitos del juicio de mayor cuantía, excepto en los procesos estimados en mil colones o menos, en que no es indispensable la cita de ley (Art. 351).

Las defensas dilatorias pueden ser acogidas - de plano, si son evidentes. De lo contrario, se resuelven en sentencia, salvo la incompetencia que siempre debe resolverse en forma previa (Art. 357);

Las pruebas deben ser ofrecidas en los escritos de demanda y contestación (Arts. 353 y 360); pero - se permite el ofrecimiento de complementaria dentro de los tres días posteriores al término para contestar la demanda o contrademanda, con el objeto de que las partes combatan, en su caso, "las aserciones y hechos invocados por el demandado, así como las excepciones perentorias" y "los hechos, aserciones y excepciones invocados por el actor en la réplica" (Arts. 362 y 365, en su orden);

No existe el trámite de apertura a pruebas, - sino que, por estar ya ofrecidas, de una vez se dispone sobre su admisión o rechazo, en su oportunidad (Art. 367);

No se reconoce plazo para alegar de bien probado, ni se cita a las partes para sentencia: concluida la fase probatoria el Alcalde (o Juez, si se trata de - juicio contencioso-administrativo de menor cuantía) procede a dictar sentencia, dentro de los quince días posteriores (Art. 371).

#### IV. BASES DE REFORMA.

##### 1. Sobre la diligencia preliminar.

En el Capítulo anterior -al tratar del agotamiento de la vía administrativa-, se habló de la necesidad de establecer, en forma expresa, el trámite de reposición o reconsideración, cuando el acto administrativo carezca de ulterior recurso gubernativo, por emanar de la suprema jerarquía del respectivo órgano, o por cualquier otro motivo. En cuanto al plazo para que opere el silencio administrativo, debe mantenerse el común de dos meses y no establecer diferencias, como si lo hay en la LJO. Y en lo que toca al acto que se ha de impugnar en el supuesto que nos ocupa, conviene acoger la normativa del Art. 55, LJO, para prevenir interpretaciones rigurosamente formalistas de los Tribunales, ya que lo que interesa es la manifestación e intención de la parte en el sentido de que no acepta o comparte determinada actuación del órgano administrados, sin que intergisen errores sobre cuestiones secundarias.

##### 2. Sobre el escrito de interposición del recurso.

Se impone introducir este trámite. En efecto, estudia la parte con mayor tranquilidad y seguridad el

expediente ante el Tribunal que ante la Administración, por lo que pueden incluirse reglas iguales a las del art. 57, LJC., incluso en lo que concierne al proceso de levedad, en que no será necesario el trámite, por tener a mano la Administración ahora el expediente, que, en todo caso, tiene que acompañar con el escrito de demanda.

3. Sobre el plazo para la interposición del recurso.

En este extremo hay que modificar: el plazo de un año, como regla general, es excesivo. La Administración requiere seguridad y no puede estar expuesta por mucho tiempo a la amenaza de un juicio. El plazo de dos meses es prudente y debe seguirse, como lo hacen España y Francia. Eso sí, debe mantenerse el de un año para la hipótesis de silencio administrativo, sin perjuicio de que, en el caso de que luego se dicte resolución expresa, se reduzca al normal de dos meses; es decir, todo en igual forma que en el art. 38, LJC.

En cuanto al contencioso-interadministrativo, el plazo de cinco años es exagerado. Si bien se trató de proteger intereses de órganos públicos, se olvidó a la vez que son de igual rango los de la parte demandada, por ser también persona estatal. De ahí que debe establecerse el común de dos meses, lo mismo que en lo que



se relaciona con el proceso de lesividad.

4. Sobre tramitación inicial.

Cabe prohibir las reglas de los Arts. 60 y 61 LJO, sobre el aviso a los terceros legitimados pasivamente y a los coadyuvantes, así como sobre la solicitud del expediente administrativo. Es preferible que éste lo tenga a mane el Tribunal, porque todo se analiza mejor en los autos originales, aparte de que con ello se beneficiará la Administración: actualmente sus empleados tienen que certificar todo el expediente o al menos la resolución que causa el agravio, mientras que, con la reforma, emplearán ese tiempo en labor más provechosa.

Las medidas para que llegue el expediente al Tribunal, están correctas. La multa puede fijarse de cincuenta a quinientas colones, sin perjuicio, claro está, del juzgamiento por desobediencia.

Y debe introducirse una regla que no contiene la LJO, sobre efectos en el remoto caso de que no se envíe el expediente: hay que prescribir que en este supuesto se tendrá como cierto todo lo que afirma el actor. - Ello será mas que motivo bastante para que la Administración envíe siempre, gustosa, el sobredicho expediente.

**5. Sobre la inadmisión del recurso.**

Debe ampliarse el texto del Art. 9, Ley, y seguirse el criterio del Art. 62, LJO, en el sentido de - que el Tribunal no admitirá el recurso cuando falte alguno de los requisitos de admisibilidad, previa oportunidad de alegación. En todo caso, es preferible enumerar tales requisitos.

**6. Sobre el emplazamiento de los demandados y coadyuvantes.**

Aquí deben seguirse las normas contenidas en los Arts. 64 y 66, LJO, sea que la publicación del aviso implica emplazamiento para los terceros legitimados pasivamente y para los coadyuvantes, quienes se podrán apersonar dentro del noveno día, bajo los apertamientos en dicho Art. 66 señalados. Tiene que disponerse - en esa forma, a consecuencia de la naturaleza de tales figuras: en cuanto al coadyuvante, por ser voluntaria - su intervención; y en cuanto a los terceros, no sólo - por lo mismo sino porque su intervención se ha establecido para cumplir con el principio de que a nadie se - puede afectar sin ser oído. Así que si ambos no quieren darse por emplazados, con ello basta y debe seguirse el procedimiento con la Administración autora del acto que se impugna.

En lo que respecta al órgano administrativo, conviene lo siguiente: como en Costa Rica no se demanda al órgano que ha dictado el acto, sino al Estado en la persona del Procurador General de la República (37), debe prescribirse que la resolución por la que se ordena traer el expediente hay que notificársela, lo que equivaldrá al emplazamiento, en ese supuesto y en todo juicio en que la demanda tenga que atenderla funcionario distinto al que dictó lo que se impugna.

Por último, en relación con el proceso de levedad, debe acogerse el mismo criterio de la LJO, que es el vigente actualmente en Costa Rica para todos los casos, es decir, la notificación individual al demandado particular.

#### 7. Sobre la demanda y contestación.

Hay que proceder como el Art. 67, LJO, en el sentido de que una vez recibido el expediente, debe concederse un término al actor para que formule la demanda. Este plazo puede fijarse en treinta días, a fin de que no sea muy angustioso. Y en cuanto a dicho expediente administrativo, no es dable permitir que se entregue al actor, dado que los documentos públicos originales no -

---

(37) V. Capítulo Tercero.

deben salir de las oficinas del Estado (pueden ser extravíados, alterados, etc.). Es suficiente que en el Tribunal esté a disposición de las partes.

Por supuesto, si la demanda no se formula dentro del plazo de treinta días, debe declararse caducada la acción.

Una vez recibida la demanda, debe correrse traslado a la Administración y a las demás partes legitimadas como demandados y conadyuvantes que hayan comparecido. El plazo debe mantenerse igual que en el UPC; ni menor de quince ni mayor de treinta días; y debe ser común, no sucesivo, porque esto implica gran atraso. Además, al igual que se dispone con el actor, no se entregará el expediente, sino que estará en el Tribunal a la orden de los emplazados, a fin de que lo consulten.

Y si no se contesta dentro del plazo respectivo, procederá la declaratoria de rebeldía, lo mismo que cuando no se contestan los hechos en forma y no se acata el requerimiento del Tribunal sobre corrección, tal como está hoy previsto en el UPC. Lo anterior, sin perjuicio del segundo traslado al Estado, de que se habló al tratar de la rebeldía (38).

---

(38) Capítulo Tercero.

El plazo de traslado no debe ser perentorio. A pesar de que en Costa Rica todos lo son (Arts. 113 y 114, CPC), en cuanto a la contestación a la demanda se exige el acuse de rebeldía, por excepción, y así debe mantenerse. De modo que la declaratoria de rebeldía procederá únicamente a gestión de la parte actora.

**8. Sobre los requisitos de los escritos de demanda y contestación.**

No cabe introducir reforma alguna, pues está correcto el CPC y acorde con las mismas disposiciones de la LJO.

Lo mismo debe decirse sobre lo relativo a documentos. Sí hay que prever norma como la del Art. 70, LJO, para el supuesto de que el expediente administrativo no se envíe completo.

**9. Sobre la renovación.**

Ya se habló de la necesidad de eliminación de este trámite, en lo contencioso-administrativo (39).

**10. Sobre defensas previas.**

Necesariamente hay que introducir reglas como

---

(39) V. Capítulo Tercero.

las de LJO; pero empleando la denominación de "defensas previas", que es más correcto. Como tales podrán alegarse todos los motivos que pueden dar lugar a la inadmisibilidad de la acción, sin perjuicio de conceder oportunidad, antes de resolver, al actor, para que subsane cualquier defecto; sea, todo igual a dicha LJO, lo mismo que en la tramitación; mas reducida la audiencia a tres días, que es la común para todos los incidentes - (Arts. 383 y ss., CPC).

En cuanto a efectos de la procedencia de las defensas, deben aceptarse los de la LJO, es decir, la finalización del proceso, con devolución del expediente administrativo. Y sobre recursos, hay que conceder el de apelación, y una casación, a la resolución que acoge la defensa, por la trascendencia que representa. En cambio, cuando se deniega, no es necesario arbitrar ninguno, desde que el punto podrá ser examinado oportunamente por los Superiores, en sentencia.

Desde luego hay que mantener la regla de que las defensas previas no suspenden el plano de contestación a la demanda, por los efectos beneficiosos que ha dado.

#### 11. Sobre el recibimiento a pruebas.

Está bien regulada la materia en el CPC, por

lo que debe mantenerse así, excepto en cuanto a lo dicho al tratar de la rebeldía (40), en el sentido de que sí es aconsejable prescribir que la aceptación de los hechos, expresa e implícita, por el personal de la Administración y, en general, todo demandado en el juicio contencioso-administrativo, exime de la apertura a pruebas; ello no sólo por la celeridad que debe imperar en la justicia administrativa, sino también porque el Art. 227, UPO, ha querido evitar colusiones entre el particular y el Estado, pero olvidó que pueden realizarse en la vía administrativa, fuera de que existe un régimen de responsabilidad aplicable al funcionario público que incurra en conducta indebida en el desempeño de sus funciones, lo que es suficiente para evitar una admisión impropia de hechos.

De modo que debe establecerse una disposición como la de LJO, según la cual el caso se recibe a pruebas únicamente en el supuesto de que exista disconformidad sobre los hechos de trascendencia; prueba que, desde luego, se limitará a estos hechos y no a todos. En fin, se debe acoger el sistema general que sobre la materia sienta el CPC para los procesos civiles y derogar

---

(40) Ver Capítulo Tercero.

el excepcional que recoge para los negocios en que es - parte el Estado y sus instituciones.

12. Sobre la práctica de la prueba.

Igualmente, ninguna objeción cabe a lo dispuesto en el CPC y debe regirse el extremo por las reglas - ahí contenidas, incluida la división del período en dos etapas, una de diez días para ofrecer y el resto de cuarenta días para la práctica o recepción.

13. Sobre las conclusiones.

Debe mantenerse la situación actual, de no celebración de vista en primera ni en segunda instancias. Sólo en casación cabe admitirla, según se verá (41). En consecuencia, las conclusiones deberán formularse por escrito; pero conviene variar el nombre de "alegato de bien probado", que se centra al aspecto de hecho cuando se ha recibido el juicio a pruebas, por el de "escri- to de conclusiones", que se centra también al aspecto de derecho.

Así que debe disponerse que concluya la fase probatoria o la de alegaciones, en su caso, el Tribunal concederá a las partes un término común, no sucesivo -

---

(41) V. Capítulo Séptimo.



que atansa, para que presenten sus conclusiones, como -  
lo prevee el Art. 78, 1, LJO.

El plazo puede ser igual al actualmente pre-  
visto para el alegato de bien probado en el OPO.

Sobre lo dispuesto en el Art. 79, 1 y 2, LJO,  
porque se sobreentiende que las conclusiones deben ver-  
sar sobre las cuestiones objeto de debate, que queda -  
planteado o fijado según los términos de la demanda y  
contestación. Lo mismo cabe decir sobre la facultad -  
que el mismo texto da al Tribunal, pues con la regla -  
del Art. 43 es suficiente.

Si se impone permitir lo dispuesto en el Art.  
79, 3, LJO, en cuanto a daños y perjuicios. Más o menos  
existe la misma regla en el proceso civil (y desde lue-  
go en el contencioso-administrativo, según el Art. 11,  
Ley), que reza: "Cuando la sentencia contuviere condena  
al pago de frutos, intereses o daños y perjuicios, si -  
el expediente suministra datos suficientes para ello, -  
se fijará su importe en cantidad líquida, o bien, si -  
fuere posible, se determinarán las bases con arreglo a  
las cuales deba hacerse la liquidación. En los demás -  
casos, se establecerá la condena en general, a reserva  
de fijar su importe y hacerla efectiva al ejecutar la -  
sentencia" (Art. 85, OPO).

14. Sobre multa para mayor cuantía.

Está correcta la materia en la forma que la regula el CPC y debe seguir rigiéndose así.

15. Sobre la sentencia.

Es necesario consignar normas como las de los Arts. 81, 82 y 83, LJO.

Unicamente debe eliminarse, como motivo de inadmisibilidad, el establecido en el apartado 6) del Art. 82. En efecto, se dijo en el anterior Capítulo que la reposición previa y el agotamiento de la vía administrativa es un privilegio concedido a la Administración, al que renuncia cuando no invoca el vicio en la fase de alegaciones.

Debe tomarse en cuenta que algunos de los aspectos formales que se enumeran en el art. 82 no se pretenden a sorpresas, desde que se exige la concesión de un plazo a la parte para que subsane cualquier defecto. Sólo ante su obstinación es que opera el instituto de la inadmisibilidad.

16. Sobre unidad de procedimiento.

No hay razón para que exista diverso procedimiento en los juicios de mayor y menor cuantía, si el conocimiento de uno y otro corresponde a los mismos ór-

ganos jurisdiccionales. De ahí que sea conveniente eliminar la distinción y establecer un único procedimiento, con lo que a la vez, se evitan problemas prácticos, dado que los funcionarios de dichos órganos, acostumbrados a actuar casi siempre con procesos de cuantía mayor, dan a los de menor la tramitación de aquéllos. Además, con ello no se afecta en nada el procedimiento cuando se acoge una objeción de cuantía y se declara que un juicio de mayor es de menor, mientras que en la situación actual sí surgen complicaciones al respecto, por la diversidad de trámites.

## CAPITULO VI

### EFFECTOS DE LA SENTENCIA

#### I. GENERALIDADES.

1. Efectos son las consecuencias que produce o se derivan de una sentencia.

Clasificanse en jurídicos (a su vez divididos en materiales y procesales) y en económicos (1).

#### 2. Efectos jurídicos-materiales.

La pretensión procesal recae, siempre, sobre un bien determinado, una cosa corporal o la conducta de otra persona, constitutivos del objeto de una relación jurídica (2). De ello que, lo que se pretende del órgano no jurisdiccional, y sobre lo que recae la sentencia, - esté referido a la realidad jurídica extraprocesal. Y, en consecuencia, esa sentencia tiene necesariamente que

---

(1) Así, Guasp, Derecho Procesal Civil, pp. 589-636; González Ferrás, Tratado, II, pp. 723-863; La sentencia administrativa, etc., pp. 197-303.

(2) Guasp, La pretensión procesal, p. 41.

incidir en el mundo de las relaciones jurídico-materiales, mediante efectos que puedan ser directos o indirectos. (3)

1. Directos: se dice que hay eficacia jurídico-material directa cuando el fallo, de modo inmediato, provoca en el mundo del derecho sustantivo una consecuencia que antes no existía, creando, modificando o extinguiendo alguna o algunas situaciones jurídicas extraprocesales (4).

a) La anulación del acto: en el Derecho procesal administrativo uno de los efectos más típicos es la anulación del acto atacado por la parte actora. - En efecto, todo juicio contencioso-administrativo presupone la existencia de un acto de la Administración, que se presume legítimo, en relación al cual se deduce la pretensión objeto del proceso, por lo que, cuando se acoge esa pretensión, se opera un efecto importante fuera del proceso, cual es la anulación o revocación del acto, lo que ha dado lugar a que se defina la función - como la de anulación de los actos administrativos, y el proceso como el de impugnación de los actos inválidos,

---

(3) Guasp, Derecho, cit., p. 585; González Pérez, Tratado, II, p. 723.

(4) Guasp., Derecho cit., 585; Límites temporales de la cosa juzgada, p. 6.

considerándose el carácter constitutivo como esencial a las sentencias de los órganos contencioso-administrativos (5).

Y el acto no sólo se debe dejar sin efecto en los procesos llamados de nulación, sino también en los de plena jurisdicción, pues en éstos, para acceder a la pretensión y condenar a la Administración, debe el Tribunal, previamente en el mismo fallo, anular el acto impugnado, en tanto en cuanto afecta el derecho subjetivo ahí reconocido (6).

B. Indirecta: La eficacia jurídico-material es indirecta, cuando la decisión, sin proponerse inmediatamente una consecuencia de tal naturaleza o al margen de ella, origina efectos sustantivos por vía secundaria o refleja, en los que la sentencia opera más que como acto (acontecimiento ligado intencionalmente a una voluntad) como hecho (acontecimiento que produce efectos independientes de la voluntad). (7).

---

(5) V. Treves, La presunzione di legittimità degli atti amministrativi; Rodríguez Moro, La ejecutividad del acto administrativo, pp. 37 y ss.; Garbagnati, La giurisdizione amministrativa, pp. 39 y ss.; Albini, Le sentenze dichiarative nei confronti della pubblica amministrazione, pp. 3 y ss.; González Pérez, Tratado, II, p. 727.

(6) González Pérez, La pretensión procesal administrativa, RAP, N. 12, pp. 94 y ss.

(7) Guasp, Derecho, cit., pp. 586-587.

b) Firma de las relaciones jurídicas: El principal efecto jurídico-material indirecto que se opera en las sentencias de lo contencioso-administrativo, es el de la firma del acto administrativo atacado en el proceso, lo que ocurre siempre que se desestima la pretensión, por lo que se dice que es declarativa toda sentencia que no acoge la demanda (8).

b') Responsabilidad de los Jueces: Otro efecto indirecto o reflejo de la sentencia puede ser la responsabilidad (civil o penal) de los Jueces que la han pronunciado (9).

### 3. Efectos jurídico-procesales.

Son aquellos que deben su vida al proceso y - que no pueden existir sin él; se dan gracias al proceso mismo, al punto de que si las partes no acudiesen a la vía procesal, nunca podrían nacer o presentarse.

La eficacia jurídico-procesal de la sentencia se ofrece en dos direcciones: una ejecutiva (efectos ejecutivos), tendente a hacer cumplir lo dispuesto en el fallo, con o sin la voluntad del obligado, a la que se

---

(8) González Pérez, Tratado, II, pp. 732-733.

(9) González Pérez, Tratado, II, p. 735.

dedicará capítulo aparte (el de ejecución de sentencias); y la otra, de carácter declarativo (efectos declarativos) consistente en la influencia del pronunciamiento en posteriores actividades de índole jurisdiccional; es decir, en la imposibilidad de que cualquier órgano dicte un nuevo fallo sobre el mismo asunto (10).

A. La cosa juzgada: se conoce con el nombre de cosa juzgada a dicha eficacia jurídico-procesal declarativa de la sentencia, a la que se define "como la imposibilidad de examinar en un nuevo proceso una pretensión procesal ya satisfecha" (11).

Por influencia de la doctrina germana se distingue entre cosa juzgada formal y cosa juzgada material: aquella, consistente en la imposibilidad de impugnar una resolución recaída en un proceso; y ésta, que radica en la imposibilidad de examinar una nueva pretensión idéntica a la ya resuelta (12); la formal se refiere a la imposibilidad de reabrir la discusión en el mismo proceso,

---

(10) González Pérez, Tratado, II, pp. 740-743; La cosa juzgada en lo contencioso-administrativo, RAP, N.º 8, pp. 67-112.

(11) Ídem, p. 747.

(12) Castillo y Pina, Instituciones, p. 285; Goldschmidt, Derecho procesal civil, p. 387; Kisch, Elementos, pp. 257 y ss; Prieto Castro, Derecho Procesal Civil, Manual de, I, pp. 352-353.



lo que sí cabe en un proceso plenario; la segunda, en cambio, se presenta cuando a la irrevocabilidad de la sentencia se agrega la inmutabilidad de la decisión - (13).

Así, una sentencia recaída en un juicio ejecutivo produce cosa juzgada formal, porque ni en dicho juicio, ni en otro ejecutivo, se puede discutir el caso de nuevo, pero sí en la vía ordinaria; en cambio, el fallo recaído en ésta, no puede examinarse de nuevo en ninguna vía.

En el derecho español se da el nombre de firmansa a la cosa juzgada formal, y el puro y simple de cosa juzgada a la material; y se dice que ambos conceptos son distintos y separables, desde que la firmeza es un requisito de la cosa juzgada, pero no siempre toda firmeza da lugar a la cosa juzgada (14).

a) Naturaleza jurídica de la cosa juzgada: En virtud de tradición originada en Pothier, la materia ha sido regulada por los Códigos civiles, como presunción o dentro de los medios de prueba; sin embargo, los autores civilistas sostienen que ella es accidental o incidental, por ser materia propia del procedimiento.

---

(13) Alsina, Tratado, II., p. 577.

(14) González Pérez, Tratado, II, pp. 743-746.

to (15) -civilistas, al fin-, sea del Derecho Procesal. Y hoy día es indiscutible que la cosa juzgada constituye una figura jurídica procesal. Se dice que no supone un puro reconocimiento de la verdad por parte de los que la sentan, ni se explica porque sea una ficción o presunción de verdad; que tiene una naturaleza neta y estrictamente jurídica; que es una creación del ordenamiento jurídico; y que opera, no porque transfiera la situación jurídica material existente antes de la decisión del proceso, sino porque, al margen de tal transformación, surge una especial eficiencia procesal que antes no existía (16).

a') Fundamento de la cosa juzgada. Antes se justificó la institución aduciendo que la sentencia firme constituía una presunción de verdad; pero modernamente se le explica con base en la seguridad; se dice que el fundamento de la cosa juzgada reside en el orden público y en la paz social; que la seguridad de las relaciones sociales, jurídicas, económicas y políticas exige que las decisiones de la justicia sean tenidas por exactas y que cada uno se incline ante ellas; que la -

---

(15) Castán, Derecho Civil español, I, 2, p. 640; Planiol y Ripert, Traité Pratique de Droit civil - français, VII, p. 896.

(16) Cusap, Límites temporales de la cosa juzgada, pp. 7 y ss.; González Pérez, Tratado, II, p. 747.

cantidad de la cosa juzgada no deriva o está justificada porque sea o pueda ser la verdad, sino por una razón práctica de conveniencia, ya que los litigios no deben eternizarse permitiendo que se renueven indefinidamente; que es preciso asegurar la estabilidad de las relaciones jurídicas (17).

Guspy afirma que esa doctrina dominante ocurre el principio fundamental de justicia que el proceso intenta realisar, acaso en mayor medida que el de seguridad; y sostiene que si el proceso es una institución de satisfacción de pretensiones, y si se satisface una pretensión cuando es recogida, examinada y resuelta por órgano estatal dotado de imparcialidad, la pretensión - ya examinada en cuanto al fondo y decidida por el órgano jurisdiccional, no debe preocupar más al Estado si es formulada de nuevo y no hay por qué ocuparse de ella, pues la reproducción del litigio carece de causa jurídica en que la justifique, desde que la pretensión ya está satisfecha y no hay razón, entonces, para que, interponidas nuevamente, tenga que ser recogida, examinada y re-

---

(17) Alibert, *Le controle juridictionnel de l'Administration ou moyen du recours par excès de pouvoir*, p. 299; Claude Durand, *Les rapports entre juridictions Administrative et judiciaire*, p. 24; Bonnard, *Contrôle juridictionnel de l'Administration*, p. 85; Couture, *Fundamentos*, pp. 295-327.

suelta otra vez (18).

a'') Requisitos: Para que se configure la cosa juzgada se requiere que la sentencia haya recaído sobre el fondo del asunto, por lo que no existe cuando se rechaza la pretensión en virtud de un defecto de admisibilidad; y, además se necesita que el fallo sea firme, es decir, que no admita recurso alguno. Se ha discutido si la validez del pronunciamiento también constituye un requisito, pero el criterio que impera es el de que ello no es necesario, ya que la condición de firmeza implica una convalidación de los posibles vicios que le hubiesen podido invalidar (19).

a''') Extensiones: En general, siempre la doctrina ha señalado que para que concurre la cosa juzgada debe haber identidad de sujetos (límites subjetivos), - identidad de objeto o cosa (límites objetivos) e identidad de causa o razón de pedir (límites causales) (20).

Recientemente se ha considerado erróneo tal criterio: se sostiene que no sólo los sujetos, el objeto y la causa individualizan el contenido del litigio y

---

(18) Limitaciones, cit., pp. 8 y ss.; Derecho Procesal, cit., pp. 396 y ss.

(19) Carnelutti, Sistema, I, pp. 326 y ss.; González Ríos, Tratado, II, pp. 752-753.

(20) Prieto Castro, ob. cit., I, p. 357; Planiol y Ripert, Tratado, cit., p. 641.

del fallo correspondiente, sino que hay otras circunstancias a tomar en cuenta, por lo que se señalan tres elementos a distinguir: los sujetos, el objeto y la actividad (21).

Los sujetos: es indispensable que las partes del anterior litigio sean las mismas del posterior. Al decir las mismas, se alude a su calidad o posición jurídica, no a la identidad física. Así, cuando en el segundo litigio intervienen los concahábientes de una de las partes, siempre hay identidad de éstas; en cambio, si el padre representó al hijo en un juicio y luego promueve otro, ya no con tal representación, sino personalmente, no la hay.

Se desprende, entonces, que la cosa juzgada surte efectos sólo entre las partes. Bile, en principio, pues el Derecho Procesal Civil admite que en algunos supuestos (sentencias sobre el estado civil, por ejemplo) puede operar con efectos para terceros, sea erga omnes (22) lo que también sucede en lo contencioso-administrativo, dentro de las pretensiones de anula-

---

(21) Guasp, Derecho, cit., pp. 600 y 601.

(22) Castán, ob. cit., p. 641; Federico de Castro, Derecho Civil de España, II, 1, p. 103; Prieto Castro, ob. cit., II, p. 358; Couture, Fundamentos, p. 317; Alaiua, ob. cit., I, pp. 386-387; V. Jean Dumitresco, L'Autorité de la chose jugée.

ción o por exceso de poder, pues al dejarse sin efecto o anularse un acto administrativo, es como si no hubiese existido nunca (23).

El objeto: Como el objeto del proceso es la pretensión, se requiere identidad de pretensiones (24). Ahora bien, la pretensión procesal comprende tres elementos individualizadores: los sujetos, el objeto y el título. Los primeros ratifican objetivamente el límite subjetivo de la cosa juzgada, según lo expuesto - atrás. El objeto es el bien de la vida sobre que recae la pretensión; y el título consiste en la invocación - de ciertos conocimientos que delimitan la petición, conocimientos puramente de hecho, ya que los supuestos negativos que sirven para valorarla, o fundamentos de derecho, no contribuyen a la individualización de la pretensión. De ahí que la identidad de las pretensiones, exige, aparte de la identidad de los sujetos, la identidad del bien sobre que se litiga (identidad de cosa o - res litigiosa) y la identidad de los fundamentos de he-

---

(23) Argüelles, Tratado, p. 443; Félix Barría, Derecho Administrativo, II, p. 222; Alibert, Le contrôle, cit., p. 33; José Effete de la chose jugée sur le recours par excès de pouvoir, Revue de Droit public et de la Science politique, 1919, pp. 135 y ss.; Sagüés Lase, Tratado, II, p. 515.

(24) Guasp, La pretensión, cit., pp. 33 y ss.

cho (identidad de causa, ratio o causa petendi), sea, en síntesis: un mismo petitum y unos mismos fundamentos de hecho (25).

La actividad: Hay que examinar el extremo de los tres direcciones distintas: por razón del lugar, del tiempo y de la forma:

Razón de lugar: En principio la cosa juzgada sólo opera en el territorio del país donde se dicta la sentencia, lo que se da con mayor razón o rigor en lo - contencioso-administrativo, por ser un acto de un órgano público el objeto de las pretensiones ahí deducidas. (26)

Razón de tiempo: Aunque en términos generales la cosa juzgada opera sin límites temporales, se admite en algunos casos que se fije cesación a los efectos declarativos de la sentencia, cuando varían o cambian las circunstancias fundamentales que la han determinado (27). En el fondo lo que existe, en esta hipótesis, es otra situación de hecho, por lo que propiamente no puede hablarse de cosa juzgada, ni invocarse con suerte en el segundo

---

(25) Guasp, Derecho Procesal, cit., pp. 602-603; González Pérez, Tratado, II, pp. 760-761.

(26) González Pérez, Tratado, II, p. 762.

(27) Guasp, Derecho Procesal, cit., p. 603.

de proceso.

Razón de forma: La parte de la sentencia que produce la cosa juzgada es la resolutive o dispositiva, no la considerativa o los motivos; y ya en el fallo, el efecto sólo lo producen las declaraciones efectivamente contenidas, no las omitidas, si bien en casos de conexión cabe admitir la equiparación de los extremos implícitos, sea, la denominada cosa juzgada implícita (28). Además, los fundamentos o motivos, en caso de duda u oscuridad, ayudan a determinar la intención o a interpretar los alcances del fallo (29).

a''') Efectos de la cosa juzgada: La cosa juzgada opera en potencia desde que la sentencia adquiere firmeza, pero su eficacia práctica se hace ver o sentir cuando de nuevo se intenta poner en tela de juicio lo ya estimado o decidido (30).

Los medios que se conceden para hacer valer - la cosa juzgada se dividen en negativos (que prohíben o tienden a impedir que se discuta de nuevo lo decidido - en un proceso), y en positivos (que persiguen eliminar

---

(28) Guasp, *Idem.*, p. 604.

(29) Prieto Castro, *ob.cit.*, I, p. 359; Alsina, *ob.cit.*, II, p. 595; Ferretthoff, *Tratado*, p. 732; Couture, - *ob.cit.*, pp. 318-323.

(30) Prieto Castro, *ob.cit.*, I., p. 359.



del mundo del derecho el segundo fallo), sea, que aquéllos tratan de evitar un nuevo pronunciamiento, y éstos tiendan a eliminarlo cuando se ha producido (31).

Medios negativos: En relación con estos rangos se hace necesario examinar tres cuestiones, a saber: 1) si la cosa juzgada puede ser apreciada de oficio por el Tribunal; 2) en qué momento puede ser alegada por las partes; y, 3) en qué etapa procesal debe resolverse o decidirse.

Apreciación de oficio: Desde luego, en lo civil, debido al principio dispositivo, no se admite que el juzgador pueda examinar de oficio la cosa juzgada, ya que se considera como una figura de interés privado, susceptible en consecuencia (32). Ello ya ha merecido críticas aún dentro del Derecho Procesal Civil, habida cuenta del carácter público del instituto (33). Y en lo administrativo se tiende a la admisión del examen de oficio. Así lo reconoció, antes de la actual LJC, la jurisprudencia española, para lo que encuadró la institución

---

(31) Durand, *Les rapports*, cit., p. 7; González Pérez, ob. cit., II, p. 765.

(32) Castán, ob. cit., p. 641; Planiol y Ripert, ob. cit., p. 896.

(33) Liebman, *Lezioni di Diritto processuale civile*, II, p. 139.

dentro de los supuestos de incompetencia; solución ésta que ha sido calificada de aceptable por su finalidad, - pero no en cuanto a su técnica, por ser absurdo relacionar la cosa juzgada con la incompetencia (34). Hoy día, según se verá luego, por disposición expresa de la LJO, cabe la apreciación de oficio.

Plantamiento por las partes. Las partes pueden invocar la cosa juzgada como excepción dilatoria (o alegación previa), o bien como defensa de fondo o peremptoria, mientras no esté cerrado el debate (35).

Momento de resolución. Si se permite la apreciación de oficio, y no la invocan las partes, debe resolverse la cosa juzgada al momento de dictar sentencia, - que es el medio normal de conclusión del proceso. En cambio, si la aducen las partes, se admite la decisión en forma interlocutoria cuando la alegación se formula en la vía previa; y si se hace después, debe decidirse también en sentencia (36).

Medios positivos. En el supuesto de que no se haga uso de los remedios negativos (sea porque la parte no invoque la cosa juzgada o el Tribunal ignore -

---

(34) González Pérez, Tratado, II, pp. 766-767.

(35) Prieto Castro, ob.cit., pp. 359-360.

(36) González Pérez, ob.cit., p. 768.

la existencia del anterior proceso), se ha arbitrado -  
otro remedio para dejar sin efecto el segundo fallo: se  
trata, en general, del recurso extraordinario de casu-  
ción; y, en donde no existe éste, del de revisión, como  
en la contencioso-administrativa española (37).

#### 4. Efectos económicos.

A. Gastos del proceso. Son gastos procesales  
todas las erogaciones de dinero causadas por el proceso  
mismo, bien mediate o inmediatamente, tanto las que reg-  
liza el Estado para retribuir al personal de la justi-  
cia, como las que efectúan las partes con motivo de la  
asistencia letrada (honorarios de abogado o procurador)  
o para lograr el funcionamiento de la tutela jurisdic-  
cional (papel sellado, timbres, honorarios de peritos,  
dietas de testigos, etc.) (38).

B. Los costas. Son costas la percepción de los  
gastos procesales cuyo pago recae sobre las partes que  
figuran en un proceso específico y tiene como causa di-  
recta e inmediata a tal proceso. (39).

---

(37) Louis Imbert, L'évolution de recours par excès de  
pouvoir, p. 121; Liebman, Eficacia y autoridad de  
la sentencia, p. 76; González Pérez, Tratado, II, p.  
769.

(38) Carnelutti, Sistema, II, pp. 111 y ss; Alsina, Tra-  
tado, II, p. 739.

(39) Guasp, Derecho Procesal, cit., p. 607.

Las costas son satisfechas por las partes durante el curso del juicio; pero a la terminación de éste plantean cuestiones sobre quién ha de cargar con ellas en definitiva, cómo deben ser reguladas y qué relaciones crean entre las partes y los profesionales que intervienen en aquél (40).

C. Fundamento: Las legislaciones modernas están inspiradas en el principio de justicia gratuita, pero no dan a éste más alcance que el de poner a cargo del Estado la retribución del personal que la administra, ya que de otra manera se multiplicarían los juicios indefinidamente por la ausencia de todo riesgo y correría la selectividad con las consecuencias de un hecho atribuible únicamente a los litigantes. Entonces, son éstos quienes deben soportar las costas, distinguiéndose al efecto tres posiciones distintas: 1) que cada parte cargue con las suyas; 2) que las cubra en todo caso el vencido; y, 3) que las cubra o no el vencido, según ciertas circunstancias (41).

ch) La condena en costas. Es la imposición del pago de ciertos gastos del proceso acordada contra

---

(40) Alsina, Tratado, II, 739.

(41) Chiovenda, La condena en costas, p. 210; Alsina - ob. cit., II, p. 740.

una persona en una resolución judicial (42).

Se ha justificado la condenatoria sobre el vencido, porque la previsión de tal carga reacciona sobre su conducta en el sentido de hacerle más cauto: si no hubiera condenatoria en costas, no le importaría a una persona que le lleven al proceso y podría ser ello estímulo para el incumplimiento de obligaciones o para irrespetar constantemente el derecho ajeno (43).

Sobre el fundamento se han dado varios criterios: uno sostiene que es una pena que se impone al litigante que actúa dolosamente o de mala fé; otra teoría la considera como un resarcimiento de perjuicios a uno de los litigantes por otro que ha actuado culpable o negligentemente; y la teoría más reciente señala que la condena debe ir ligada, no a circunstancias subjetivas por lo general vedadas al examen de Casación o de difícil determinación, sino a un hecho objetivo y de fácil fijación, como es el vencimiento, es decir, la tiene como una sanción de condemna processual, aunque admite excepciones, "porque la aplicación estricta del criterio del vencimiento, podría conducir a verdaderas injusti-

---

(42) Gussp, Derecho Procesal, cit., p. 611.

(43) Alcalá-Zamora, padre e hijo, La condena en costas, p. 7.

cias y convertirán en una función mecánica lo que debe ser obra del entendimiento" (44).

d) La ejecución de costas: En esta materia, como en todo lo relativo a la ejecución de una sentencia, puede haber ejecución o cumplimiento voluntario de la - condenatoria de costas; o forzosa, en caso contrario - (45).

e) Ejecución de costas: Las legislaciones han arbitrado, para casos de pobreza o de recursos insuficientes, instituciones que atienden en parte lo relativo a los gastos procesales y que pueden comprender asistencia letrada gratuita, rebaja de los gastos, no obligación de efectuar depósitos de dinero en garantía de - ciertos actos procesales, etc. (46).

---

(44) González Pérez, Tratado, II, pp. 827-829; Alsina, Tratado, II, p. 743; Prieto Castro, ob. cit., - II, p. 569; Chiovenda, ob. cit., pp. 220 y - ss.

(45) González Pérez, ob. cit., II, p. 849.

(46) Prieto Castro, ob. cit., II, pp. 582 y ss.; Guzmán, ob. cit., pp. 622 y ss.; González Pérez, ob. cit., pp. 853 y ss.; Alsina, Sobre la sentenciencia-administrativa, p. 223.

## II. ALGUNAS LEGISLACIONES.

### 1. Francia (47).

A. Efectos jurídicos-materiales. En este punto hay que distinguir entre el contencioso llamado de anulación y el de plena jurisdicción. En aquél la sentencia se limita a declarar inexistente o a anular el acto administrativo, sin que pueda el órgano jurisdiccional sustituir a la Administración, reformándolo o dictando uno contrario, salvo en algunos casos en que se le permite la anulación parcial, cuando las disposiciones del acto no constituyen un todo indivisible; en otros, en que se permite que se den directrices a la Administración. Con motivo de la anulación, nacen para la Administración una serie de obligaciones que constituyen efectos jurídico-materiales, a saber: negativas, en virtud de que debe abstenerse de ejecutar el acto anulado o de hacer de nuevo lo que se ha estimado ilegal; y positivas, ya que debe adoptar todas las medidas necesarias para restablecer la situación jurídica, como

---

(47) V. Odent, *Contentieux Administratif*, pp. 419 y ss.; Waline, *Le contrôle*, cit., pp. 194 y ss.; Jéze, *Effets*, cit., pp. 335 y ss.; Hajoan, *La procédure devant Le Conseil de Prefecture*, pp. 238 y ss.; Bonnet y Palvadieu, *Les nouveaux Tribunaux Administratifs régionaux*, pp. 46 y ss.

si el acto no hubiese existido. Y en el contencioso de plena jurisdicción, todos los efectos tienden al restablecimiento de la situación jurídica debatida. Recientemente se considera sólo de plena jurisdicción al contencioso de indemnización, por lo que se impone a la Administración el pago de una suma de dinero. A veces la obligación que se ordena es alternativa: o hacer cesar el daño o pagar la indemnización. A la vez, se reconocen facultades para reformar el acto.

B. Efectos jurídicos-procesales: Se reconoce a los fallos la eficacia de la cosa juzgada. En el de plena jurisdicción con efectos inter partes; y en el de anulación, con efectos erga omnes, cuando acoge la pretensión, ya que si la deniega, se permite la impugnación por otros interesados.

C. Efectos económicos: Se admite la condena en costas, tanto contra los particulares como contra la Administración, aunque se excluyen a veces, ante los Tribunales regionales, los honorarios de abogado. La liquidación la realiza el Tribunal que acuerda la condena. Y a la parte pobre se reconoce el privilegio de nombramiento de abogado de oficio, previo examen, por una oficina de asistencia judicial, de su situación económica y de si sus pretensiones parecen o no fundadas.



2. Colombia.

Interesa destacar que se permite la apreciación de oficio de la cosa juzgada, ya que las excepciones pueden ser declaradas sin instancia de parte, cuando se encuentren justificados los hechos u omisiones que las constituyen (48).

3. Panamá.

Lo mismo cabe decir de la legislación de Panamá, pues contiene norma igual a la colombiana (49).

4. España.

A. Efectos jurídicos-materiales.

a) Extinción:

a') Anulación del acto: Expresamente se reconoce a los órganos de lo contencioso-administrativo la facultad de anulación de los actos objeto del juicio, pues reza la LJC que la sentencia estimatoria de la pretensión (cualquiera que sea el carácter de ésta) "Decla-

---

(48) Art. 111, Código contencioso-administrativo, p.211 de la edición al cuidado de Ortega Torres.

(49) Art. 88, Ley 135 de 30 de abril de 1943, publicada en Gaceta Oficial de 12 de mayo de 1943.

rá no ser conforme a derecho y, en su caso, anulará total o parcialmente el acto o la disposición recurridos" (Art. 84, a).

a'') Otros efectos: Alude la LJO a una posibilidad de modificación del acto o disposición: en primer lugar, si cabe la anulación parcial, ello implica modificación; y, en segundo término, el art. 85 dispone que los fallos de las Salas en materia de ordenanzas fiscales, si anulan el acto objeto del recurso, deben expresar concretamente la forma en que han de quedar los preceptos impugnados. También se presenta la hipótesis de la extinción, lo que ocurre siempre que se anula el acto o disposición.

b) Indirectos:

b') Firma de la relación jurídica: Cuando se desestima la pretensión, queda firme la relación jurídica a que la misma se refiere. Así lo consagra el Art. 105, 5, LJO, al prohibir a la Administración la ejecución o suspensión de las sentencias confirmatorias de sus actos o disposiciones, salvo las dictadas sobre recursos interpuestos por la misma contra sus actos declarados lesivos.

b'') Responsabilidad civil y penal de los Jueces: Desde luego, los Jueces de lo contencioso-administrativo pueden incurrir en responsabilidad civil y -

penal en el cometido de sus funciones (arts. 26 y adicional 6, LJO; 354, GPe; y 903 a 906, LSC).

**B. Efectos jurídicos-procesales.**

a) Declarativos: No existe una regla que en forma directa reconozca que las sentencias de lo contencioso-administrativo producen cosa juzgada; pero sí está previsto en forma indirecta, desde que debe declararse inadmisión el recurso "Que recaiere sobre cosa juzgada" (Art. 82, d, LJO), aparte de que se concede el recurso de revisión "Si las Salas de lo contencioso-administrativo hubieran dictado resoluciones contrarias - entre sí, respecto a los mismos litigantes, u otros distintos en igual situación, acerca del propio objeto y - en fuerza de idénticos fundamentos" (art. 102, b, LJO).

b) Algunos: En algunos supuestos la sentencia produce efectos inter partes, mientras que en otros erga omnes. Así, cuando se declara la inadmisibilidad o desestimación del recurso, acontece lo primero (art. 86, 1, LJO); en cambio, si se anula el acto o la disposición, los efectos se extienden a las partes y "respecto de las personas afectadas por los mismos" (art. 86, 2). Conviene resaltar lo siguiente: "...para que la eficacia de la sentencia opera erga omnes, no ha de tener-

se en cuenta la naturaleza de la pretensión deducida - según los arts. 41 y 42, LJ-, sino el contenido de la sentencia: si ésta es estimatoria (art. 83, párrafo 2, LJ), y anula el acto o disposición (art. 84, a), LJ), - produce efectos erga omnes. Pues, en otro caso, no existe razón alguna para que sufran derogación las normas - generales sobre cosa juzgada" (50).

e) Medios para hacer valer la cosa juzgada: - Al efecto se reconocen tanto los remedios negativos como los positivos:

e') Negativos: En primer lugar, el Tribunal puede apreciar de oficio la cosa juzgada, con arreglo al art. 43, LJC (51). Y como es lógico, las partes pueden invocarla, sea como alegación previa, ya después (arts. 71 y 82, d).

e'') Momento de resolución: Si las partes no la alegan y el Tribunal la aprecia de oficio, debe resolverse la cosa juzgada a la hora de concluir el proceso, en sentencia; en cambio, si hay instancia de parte, debe resolverse interlocutoriamente, en el supuesto de que se invoque en la vía de alegación previa, o - en sentencia, si se hace después (arts. 71, 72, 73 y 82,

---

(50) González Pérez, Tratado, II, p. 759.

(51) González Pérez, Tratado, II, p. 767.

(52) Tratado, II, p. 834.

d, LJO).

e'') Medidas positivas: Como se ha dicho, en el supuesto de que sobrevenga un fallo contra la cosa juzgada, se concede el recurso de revisión (art. 102, d), a estudiar en el Capítulo sobre Recursos.

c) Efectos económicos.

"En la regulación de nuestro proceso administrativo -dice González Pérez- no se sigue un único sistema en cuanto a costas. Por el contrario, se conjugan los más variados, desde el que firma la gratuidad hasta el que impone las costas al vencido". (52)

a) Gratuidad: En principio se establece la gratuidad a todos cuantos intervengan en el procedimiento que se refiera a actos de la Administración Local y a cuestiones de personal. Sin embargo, cuando el Tribunal aprecie mala fe o temeridad, procede la condenatoria en costas (art. 130, 2, LJO).

b) Obligación de pagar las costas por las partes: En lo demás, se resume el sistema así: 1) cada parte debe pagar las costas causadas a su instancia; y, 2) se admite la condenatoria contra el litigante temerario, pues el art. 131, LJO, dispone que las Salas, al dictar sentencia o resolver por ante los recursos o in-  

---

(52) Tratado, II, p. 834.

identes, impondrá las costas a la parte que sostenga - su acción o interponga los recursos con mala fe o temeridad. El condyuvante no devenga ni pague costas más - que por razón de los recursos o incidentes que promueva con independencia de la parte principal (art. 131,2).

Ocho inclusive condenar en costas a la Administración, como es lo indicado. Así se desprende del art. 131, 4, al prescribir que cuando esa condenatoria sea favorable a la Administración, el importe de las costas debe ingresar a un fondo especial, a disposición de las Salas de lo contencioso-administrativo, para atender a las condenas que se impongan a la Administración. De esta regla se desprende que los Abogados del Estado no devengan costas de la contraria, sino sólo el sueldo de su patrono.

e) Exención de las costas: Para el pago de - las costas impuestas a los particulares, en caso de resistencia, procede el apremio administrativo (art. 131, 5).

ch) Exención de costas: En primer lugar, están dispensadas de ciertos gastos, algunas Instituciones de Beneficencia (53) y la Administración actúa en papel

---

(53) González Pérez, Tratado, II, p. 654.

de oficio (art. 130, 1). Y, en segundo término, se arbitra el beneficio de pobreza: el declarado pobre litiga también en papel de oficio; tiene derecho a que se le nombre abogado y procurador, sin obligación de reconocerles honorarios o derechos; no tiene obligación de realimar depósitos de dinero para ciertas diligencias, pero debe dar fianza juratoria de que lo hará si viene a mejor fortuna; además, se le deben cursar y cumplir, de oficio, los exhortos y demás despachos que se expidan a su instancia, y no está obligado al pago previo (*solve et repete*) de impuestos, tasas, contribuciones, arbitrios y demás rentas, cuando en el juicio se impugna precisamente una fijación de suma de dinero por alguno de tales conceptos (arts. 132, LJO, y 14, 1, 4 y 5, LEO). Debe solicitarse el beneficio antes, después o al momento de presentarse el escrito de interposición del recurso (arts. 22 a 24, LEO). Cuando la pobreza se solicita dentro del plazo de dos meses siguientes a la notificación del auto o de la publicación de la disposición, el plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo se cuenta a partir de la notificación - que se haga al abogado de la designación de oficio (art. 132, 1, LJO). Esta importante especialidad constituye una imposición de elementales principios de justicia, -

pues como el plazo para incoar un proceso administrativo puede ser breve, nada de particular tiene que hubiese transcurrido cuando ha sido designado defensor de - oficio, y resultaría injusto declarar caducado el recurso en tales casos" (54).

Si el beneficio se deniega, debe acreditarse el pago de los impuestos, contribuciones, etcétera, dentro del mes siguiente (132, 2):

### III. COSTA RICA.

#### 1. Fuentes jurídico-materiales.

##### A. Directos

a) Anulación del acto administrativo. En Costa Rica se ha dado, por jurisprudencia, este efecto a la sentencia recaída en un juicio contencioso-administrativo (55). Ha habido discusión acerca de si lo que procede es la anulación o revocación del acto o disposición de la Administración. Ello, en virtud de que las partes formulan la petición indistintamente. El criterio del autor -en vista de que no hay ley que fije o de-

---

(54) González Pérez, Tratado, II, p. 863.

(55) V. Casos: Cía. Nacional de Fuerza y Luz contra el Estado; y Valverde Vega contra el Estado.



termine lo que se pueda pedir o lo que debe resolver el Tribunal-, ha sido y es el de que carece de importancia la forma de la petición, ya que en sus consecuencias es lo mismo que se revoque, anule o deje sin efecto el acto o la disposición objeto del juicio; y de ahí que, lo que interese sea la intención de la parte en tal sentido y no otra cosa (56).

b) Otros efectos: También se dan los otros efectos, sobre nacimiento, modificación o extinción de situaciones jurídicas: lo primero, en un contencioso de indemnización, pues al acogerse la pretensión surge para el Estado la obligación de pagar una suma de dinero; lo segundo puede presentarse y se presenta cuando se acoge parcialmente un contencioso sobre pago de impuesto sobre la renta, ya que en tal supuesto se deja sin efecto en parte y se mantiene, en consecuencia, en la otra, el respectivo acto, es decir, hay simple modificación; y, como es lógico, se da también el supuesto de extinción, por ejemplo, si se declara que la Administración no debe cobrar una determinada suma por impuestos en virtud de haber prescrito el cobro.

---

(56) V. Caso Ortúño Boutin y Cía contra Pinedo, Servicio Nacional de Electricidad y otros.

**B. Indivisiones**

a) Firmeza de relaciones jurídicas: Sobrevienen estos efectos en todo asunto en que se desestime la acción contencioso-administrativa, pues con ello queda firme o se mantiene el acto o la disposición impugnados (57), aunque nada disponga en forma expresa la sentencia.

b) Responsabilidad de los Jueces: Se reconoce tanto la responsabilidad civil como la penal de los Jueces:

b') Civil: Incurren en ella el Juez y los Magistrados de la Sala cuando en el desempeño de sus funciones infrajan la ley. Por jurisprudencia se ha establecido que la infracción tiene que obedecer a dolo o culpa grave (58). Se reclama ante el Superior del órgano o funcionario que ha incurrido en ella y se limita la responsabilidad a los daños y perjuicios. Para poder demandarla debe estar firme la sentencia o el respectivo auto, así que haya transcurrido o pasado un año. Además, se requiere haber hecho uso de todos los recursos legales; y la confirmación de la resolución por el Superior, libra de responsabilidad al inferior. (Arts.

---

(57) Así, por ej. caso Tristán Castro vs. Estado.

(58) Cas. 18.30 de 30 set. 1959.

224 a 229, LOPJ).

El procedimiento está regulado en los arts. - 975 a 980, CPC. En sencillo: presentada la demanda, se confiere audiencia por tres días al demandado o demandados. Las pruebas deben ofrecerse al accionar y al contestar. Recibida la contestación, se solicitan los autos originales. Una vez recibidos éstos y evacuadas - las pruebas, se señala día para la vista. Contra la sentencia dictada por la Sala, se da el recurso de casación y contra las dictadas en demandas contra los Magistrados de la Sala, no se da ninguno. Si se absuelve, debe condenarse en todas las costas al demandante; y cuando se accede a la demanda en todo o en parte, hay que imponerlas al demandado o demandados. Por último, si se acoge la demanda, se comunica a la Procuraduría General de la República, a efecto de que examine si hay mérito para - exigir la responsabilidad penal o inate y proponga lo - que estime conveniente.

b'') Penal: Está prevista en el art. 388, CP. Se sanciona con prisión de seis meses a dos años o multa de trescientos sesenta colones a cinco mil colones, y, en todo caso, con inhabilitación para el desempeño - de funciones públicas de dos a diez años, a los funcionarios de orden judicial y administrativo que a sabien-

das dicten, en los juicios o procesos en que intervengan, resoluciones manifiestamente contrarias al texto claro de la ley o que las fundamenten en piezas o pruebas inexistentes o supuestas.

## 2. Efectos jurídicos-procesales.

A. La cosa juzgada. La C. Polit. ha reconocido a la cosa juzgada su carácter de institución de interés público, pues en el art. 42 dispone que "Se prohíbe registrar causas penales fenecidas y juicios fallados con autoridad de cosa juzgada..." Sin embargo, dejó a la ley lo relativo a los juicios en que se producen tales efectos.

La ley no establece que las sentencias recaídas en lo contencioso-administrativo pasen en autoridad de cosa juzgada. Sin embargo, se les atribuye tal carácter y nunca ha surgido discusión al respecto. El CC. resuelve que produce dicho carácter la sentencia recaída en jurisdicción contenciosa y en vía ordinaria (art. 722). Y tal es la naturaleza que se ha atribuido al juicio contencioso-administrativo, con razón, por ser contencioso o contradictorio y en el fondo tienen la tramitación ordinaria civil (art. 11, Ley). Y tan es así que el órgano de alzada es la Sala Primera Civil de la Corte Suprema de Justicia, y no la Segunda Civil. Y se di

de esto, porque según acuerdo de Corte Plena sobre distribución del trabajo entre las Salas, corresponde a la Primera conocer de las apelaciones recaídas en los juicios ordinarios, y a la Segunda de las apelaciones sobreenvidas en todo asunto que no sea ordinario (59).

a) Regulación de la cosa juzgada: Al igual - que en España y Francia, está regulada la materia por - el CC, según el cual la cosa juzgada hace legalmente - cierta la existencia o la no existencia de la relación jurídica que ella declara (art. 721); y se la considera como un medio de prueba (art. 720, 1).

b) Extensión: Se exige la clásica trilogía - de identidad de partes, objeto y causa (art. 724). Y es producida la cosa juzgada únicamente por la parte dispositiva de la sentencia (art. 723).

c) Remedios:

c') Negativos: Conforme al criterio civilista dispositivo, no puede el Tribunal apreciar de oficio la cosa juzgada. Debe ser planteada por la parte. Así se desprende del art. 903, 3, al conceder recurso - de casación cuando se falle contra la cosa juzgada, significando que se haya alegado la excepción en el juicio.

---

(59) Acuerdo Corte Plena de 31 de mayo de 1954.

La alegación debe formularse en cualquier estado del juicio, antes de la citación de partes para sentencia en segunda instancia; se sustancia la defensa si es posible, con el principal, y si no, por la vía incidental; y se resuelve en sentencia (Art. 224).

c'') Positiva: Se ha visto que se concede recurso extraordinario de casación cuando se falla contra la cosa juzgada (art. 903, 3, CPC). Y lo mismo cuando en ejecución de sentencia se resuelve contra los ejecutorio o sobre puntos sustanciales no contravertidos en el pleito ni decididos en la sentencia (Art. 1019, CPC).

### 3. Efectos económicos

A. La materia de costas se rige por la ley común, en virtud de que la N. 1226 no contiene normas expresas sobre ella (art. 11).

a) Clases de costas: Se distingue entre costas personales y costas procesales, aquellas, constituidas por los honorarios de abogado y el valor del tiempo que pierde la parte en asistir a diligencias del juicio en que sea necesaria su presencia; y éstas, por el valor del papel sellado y demás gastos indispensables del juicio (Art. 1032, CPC).

b) La condena en costas: En el curso del

proceso cada parte debe suplir los gastos del proceso, pero la sentencia debe contener pronunciamiento sobre el punto (art. 1030, 2, CPC).

Rige el sistema moderno y objetivo que no toma en cuenta la conducta observada por la parte, sino sólo el resultado del proceso, con excepciones impuestas por la equidad y la justicia. En efecto, toda resolución que sea sentencia o tenga tal carácter debe imponer al vencido el pago de las costas personales y procesales (art. 1027, CPC).

bº) Excepciones: Sin embargo, el Tribunal puede eximir al vencido del pago de las costas personales y aun de las procesales, cuando haya litigado con evidente buena fe, o cuando la demanda o contrademanda comprendan pretensiones exageradas, o cuando el fallo asaja solamente parte de las peticiones fundamentales o de la acción o de la reconvencción, o admita defensas de importancia invocadas por el vencido. También puede eximirlo del pago de aquellas procesales que se hayan causado con peticiones o en diligencias de la contraria que, a juicio del Tribunal, sean ociosas o innecesarias (art. 1028, CPC).

A continuación se dan una serie de reglas, según las cuales no puede estimarse que haya buena fe del

vencido, a los efectos de que no se le libre del pago - de costas, a saber: 1) en el rebelde citado en persona o en su casa, no apersonado en primera instancia; 2) en el vencido que haya negado pretensiones evidentes de la demanda o contrademanda, que el pleito indique que debió aceptarlas al contestar la acción o la reconvención; 3) en el litigante que haya aducido documentos falsos o testigos falsos o sobornados; y, 4) en el litigante que ninguna prueba haya aducido, sin motivo disculpable, para justificar su acción o sus excepciones, si se fundan en hechos disputados (art. 1029, CPC).

La jurisprudencia ha establecido que los supuestos del art. 1028 son limitativos y que si se exime de costas a quien no está ahí comprendido, procede el recurso de casación y la respectiva condenatoria, por violación de la regla general contenida en el art. 1027 (60); y que, cuando concurre algún supuesto del art. 1029, si no se condena en costas, también procede la casación y la consiguiente condenatoria (61).

Caso de ser apelada la sentencia, la Sala puede condenar al vencido al pago de ambas costas, o sólo en las procesales, siguiendo las anteriores normas, con

---

(60) Cas. 10.30 horas de 9 set. 1960.

(61) Cas. 10.40 horas de 15 enero 1958.



que confirme, revoque o modifique el fallo (art. 1030, 1, CPC).

Cuando no hay mérito para la condenatoria, debe indicarse en la sentencia que el asunto se resuelve sin especial imposición al efecto, evento en el cual - "cada parte debe pagar las que hubiere causado, y ambas partes aquellas que fueron comunes" (art. 1030, 2). Y si se anula un proceso o parte de él, se debe condenar al funcionario culpable de la nulidad, al pago de costas de lo anulado; mas si la culpa no es suya exclusiva, si no que participa de ella alguna de las partes, la condenación se acuerda sólo a favor de la otra parte, debiendo hacer el pago por mitades el funcionario y el litigante culpables (art. 1031, CPC).

#### B. Afianzamiento de costas.

Las partes están obligadas a garantizar - las posibles costas del juicio. La solicitud debe formularse antes de la apertura a pruebas, cuando proceda, o antes de la citación para sentencia, en caso contrario. El Tribunal dispone lo pertinente al abrir a pruebas y, si no procede este trámite, concede un plazo prudencial al efecto. La fianza debe fijarse en el veinticinco por ciento de la estimación de la demanda, o pre-

dencialmente cuando es inestimable; sin embargo, en los negocios de cuantía superior a cinco mil colones, el Jues debe reducir la garantía a la suma prudencial que abarque las costas procesales y las personales. Se admite como garantía la fianza personal, se otorgue apud acta o ante Notario; pero para que se acepte una mayor de quinientos colones, es necesario acompañar constancia del Registro de la Propiedad que demuestre que el fiador propuesto tiene bienes inscritos a su nombre y por valor libre igual, por lo menos, al monto de la suma que garantiza. Puede consistir, además, en depósito de dinero efectivo a la orden del Jues, o de cheques certificados por un Banco, cédulas hipotecarias o bonos del Tesoro, si en este caso se acompaña, constancia de un Corredor Jurado o de dos comerciantes, de que, conforme a la certificación comercial, representan la suma de garantía o más; todo, a satisfacción del Jues. Si una parte estima que la garantía ha empeorado, puede promover incidente, a fin de que se complete o sustituya. Y si se demuestra que el fiador carece o carecía de bienes suficientes, se ordena nueva garantía, que no puede ser personal. Por último, mientras la parte obligada a dar, completar o reemplazar la cucción, no lo haga, no se da curso a sus gestiones, que se tienen por presentadas, sin retrocesión de términos como es lógico, a la hora -

en que se llene el requisito. Siendo personas solventes y de derecho público, no están obligados a afianzar costas: El Estado, sus Bancos, las Municipalidades, las Juntas de Educación, las de Protección Social y todas las que administren instituciones de Salubridad, Beneficencia Pública y Protección Social (Arts. 192 a 194, CPO).

C. Regulación de las costas personales:

Lo relativo a honorarios de abogado debe examinarse desde dos situaciones distintas, a saber: 1) en relación con el profesional y su cliente; y, 2) en relación con el abogado y la parte contraria:

a) Primera hipótesis: Esta regulada la materia en la Ley N. 1128 de 17 de enero de 1950, reformada por la N. 2859 de 14 de noviembre de 1961. Se fija una tarifa regresiva que va del veinte al cinco por ciento de la estimación de la demanda. El abogado no puede cobrar menos de esa tarifa, ni los Tribunales pueden alterar - el minimum, bajo pena de suspensión por un mes. Se legitima al profesional para que cobre a su cliente los honorarios, en vía incidental privilegiada, dentro del año siguiente a la terminación del juicio. Pasado ese plazo, debe acudir a la vía ordinaria (art. 153, LOPJ). A lo anterior no están sujetos los abogados que prestan

servicios a sus clientes por un sueldo fijo (Art. 3, Ley 1128).

Se permite el contrato de cuota-litig entre el abogado y su cliente, siempre que no exceda del cincuenta por ciento de lo que, por todo concepto, se obtenga en el juicio respectivo, en el caso de que el profesional supedita el cobro al triunfo de la demanda o cuando asuma obligaciones ajenas a la dirección técnica, tales como suministro de gastos, garantía de costas o pago de éstas, o participación en los resultados adversos al pleito (art. 1045, CPC).

b) Segunda hipótesis: La tarifa que regula las costas personales entre el vencido y la parte contraria, es menor que la que rige entre el abogado y su cliente. De ahí que, cuando hay condenatoria y son pagadas las costas, la parte está obligada a sufragar al abogado sólo la diferencia entre las dos tarifas. Para garantizar al abogado sus costas, en caso de condenatoria, se ha dispuesto que los honorarios pertenezcan a él. De modo que no pueden ser embargados por los acreedores del cliente, ni pueden girarse a éste. Además, se concede preferencia en el pago, ya que si la contraria hace depósitos de dinero, o si se obtienen éstos por la vía de apremio, la imputación de pagos debe seguir el orden siguiente: 1) las costas personales; 2) las cos--

tas procesales; 3) los intereses corrientes y moratorios; y 4) el principal. En cuanto al tiempo perdido por la parte en asistir a diligencias del juicio, se atiende a sus circunstancias personales (Arts. 1040 a 1043, CPO).

ch) Regulación de las costas procesales: Exigien tarifas (62) para los honorarios de peritos, jueces ejecutores, notificadores y, en lo que no existe, lo hace prudencialmente el Juez, siempre que falte la conformidad de partes (arts. 1044 y 1046, CPO).

#### D. Ejecución de las costas:

Una vez firme la sentencia, la parte debe presentar una liquidación de costas, sobre la que se oye por tres días a la contraria. Si no se dice nada y está correcto el cobro, se aprueba sin ulterior trámite. En caso de oposición, una vez recibidas las pruebas, se decide el punto. Las pruebas deben ofrecerse con los escritos de liquidación y oposición. Para garantizar el cobro, desde que recae el fallo condenatorio, a solicitud de parte interesada cabe ordenar la anotación de la fianza en los bienes del fiador, en el Registro Público. Luego, en caso de no pago voluntario, se procede al apor

---

(62) Acuerdos de Corte Plena de 24 oct. 1939 y 15 de marzo de 1954.

mio, bien contra la parte, ya contra el fiador, de acuerdo con las normas comunes sobre ejecución de sentencias (arts. 1047 y 1030, 3, CPC).

**E. Exención de gastos**

El beneficio de pobreza está regulado debidamente. Se concede a las personas físicas cuyo capital, unido a los jornales, sueldos y rentas, calculados por un año, no excedan de cinco mil colones; y no se toman en cuenta, para la estimación, las acciones judiciales, los créditos de sobre difícil, las pensiones alimenticias, ni las herramientas, instrumentos o útiles indispensables para el ejercicio de la profesión u oficio - del peticionario o interesado (art. 156, CPC).

El beneficio puede solicitarse sólo para un juicio determinado, antes de promoverlo o ya dentro de él, por medio de información que se tramita con la Procuraduría General de la República y el litigante contrario (art. 157). Debe presentarse ante el Tribunal a quien correspondía al juicio principal, con indicación de pruebas. Se confiere audiencia por cinco días a la Procuraduría y al litigante contrario, a fin de que, si lo tienen a bien, se opongan, con indicación de pruebas. Luego se evacúan a la mayor brevedad posible las pruebas que se admitan y a continuación se resuelve el incidente

(art. 158). Si al obtener el beneficio el litigante - tiene otros litigios, puede hacerle valer en éstos, por medio de certificación de la respectiva resolución. De la solicitud se confiere audiencia por tres días a la Procuraduría y a los demás litigantes y, si se formula oposición con pruebas, una vez evacuadas éstas, se dicta la resolución que correspondía; y si es negativa, una vez firme hace cesar el beneficio en el juicio donde se ha obtenido (art. 159).

El incidente se tramita en pieza separada y - no estorba la marcha del principal. Las resoluciones - que ahí se dictan no tienen recurso de apelación, salvo la final en el efecto devolutivo. Las partes no están obligadas a afianzar las costas entretanto no quede resuelto definitivamente el incidente (art. 160). A petición de la Procuraduría o de la parte contraria, deja - de surtir efectos el beneficio, si se rinde prueba en - el sentido de que hubo ocultación de bienes o que el interesado ha venido a mejor fortuna (art. 161, 1). Si - es infundada la pretensión, se condena en costas al que la promueve (art. 161, 2). La tramitación sobre pobreza se hace en papel de cincuenta céntimos; pero si se - deniega el beneficio, se obliga al reintegro del caso y al pago de las costas personales y procesales de la in-

formación. Y cuando se resuelve que el interesado ha -  
venido a mejor fortuna, debe también reintegrar todo el  
papel usado (art. 163). A fin de evitar, hasta lo posi-  
ble, abusos, se dispone que el que obtenga el beneficio  
mediante ocultación de bienes, debe pagar al Estado -  
diez veces el valor de las costas y papel respectivo. Y,  
en todo caso, cuando se revoca el beneficio, surge la -  
obligación de afianzar costas. Mientras no se cumpla -  
con el reintegro de papel y no se rinda la garantía de  
costas, no se da curso a las gestiones de la parte, que  
se tienen por presentadas cuando se cumpla al efecto. -  
Si el pobre es calificado de litigante temerario a la -  
hora de resolver el principal, debe ser condenado en su-  
bas costas a favor de la contraria; y si no hay temeri-  
dad, queda al prudente arbitrio del Tribunal condenarlo  
en las procesales o absolverlo del pago de ellas. Puede  
observarse que lo anterior constituye una excepción a -  
la regla general del art. 1027, pues sigue el criterio  
de condenatoria en costas por conducta subjetiva del -  
perdidoso, y no el sistema objetivo de condenatoria por  
el simple vencimiento.

En el supuesto de temeridad del litigante po-  
bre que figure como actor, puede la parte victoriosa -  
ocurrir ante la Junta Directiva del Colegio de Abogados,  
solicitando que se sancione al abogado director del juí



cio, si ha habido de su parte mala fe e imprudencia manifiesta al aconsejar el planteamiento de la acción o demanda. Y si el pobre resulta victorioso, debe reintegrar, en ejecución de fallo, todo el papel de menor valor que ha usado, siempre que no ascienda de la tercera parte de lo que debe recibir, supuesto en el cual se reduce a tal porción (art. 164).

a) Algunos del beneficio: La persona declarada litigante pobre adquiere las siguientes ventajas: 1) litiga en papel de cincuenta céntimos; 2) queda dispensada de afianzar costas, pero no puede exigir afianzamiento a la contraria; y, 3) no tiene obligación de hacer depósitos en los casos en que lo exige la ley, excepte en cuanto al embargo preventivo y a la solicitud de segunda confesión prejudicial (art. 162) y a los honorarios de los colaboradores del Tribunal, como peritos. (63)

#### F El Estado.

En general el Estado litiga en papel de oficio, que debe reintegrar el litigante contrario cuando resulta condenado al pago de costas (Arts. 251 y 261, Código Fiscal).

---

(63) Res. 708 de 1959, Sala.

**G. Exención de afianzamiento de costas, o reducción, en otro caso.**

Fuera del beneficio de pobreza, arbitra la ley otra institución para eximir de afianzamiento de costas a personas denunciadas, que, si bien tienen mayores rentas o capital que cinco mil colones al año, no están en condiciones de rendir garantía de costas por la suma que se ordenará o se ordene en el juicio. Se ha querido garantizar en lo posible el derecho de defensa, a fin de que no resulte limitado o negado por cuestiones de fortuna.

En efecto, en juicios ordinarios, a solicitud del demandado, el Juez puede eximirlo del afianzamiento de costas personales, o reducir el importe hasta la suma de sus haberes patrimoniales, siempre que demuestre sumariamente, en vía incidental, que carece de bienes y de entradas anuales de un valor por lo menos igual al monto de la fianza. Acordada la reducción o exención, se hace extensiva a la parte contraria y se iguala el monto de la garantía por ambos lados, en su caso. El incidente debe promoverse, con indicación de pruebas, antes de que esté ordenado el afianzamiento o dentro de los tres días siguientes; y mientras no se resuelva en primera instancia, no están las partes obligadas a rendir la garantía. La solicitud no impide la apertura a

pruebas, ni su recepción; pero si se deniega, son nulas, sin necesidad de resolución que así lo declare, las evincadas a petición de la parte que no garantice debidamente las costas dentro del término que prudencialmente se le conceda (art. 192, párrafos 8 a 10, OPO).

#### IV. BASES DE REFORMA

##### 1. En cuanto a efectos jurídico-materiales:

Necesariamente, en lo que se vincula con los directos, hay que establecer una regla como la del art. 84, a), LJO, en el sentido de que los Tribunales de lo contencioso-administrativo deben y pueden anular, total o parcialmente, lo impugnado, cuando no sea conforme a derecho. Ello, para evitar las discusiones a la fecha presentadas y para que las partes sepan lo que hay que pedir al órgano jurisdiccional.

En lo que toca a los indirectos, innecesario es prescribir lo relativo a la firmeza de las situaciones jurídicas, cuando se desestima la pretensión; y lo relativo a responsabilidad civil y penal de los Jueces, no merece alteración alguna.

##### 2. En cuanto a efectos jurídicos-procesales declara:

**tiyoni**

Sobra manifestar que se es partidario de que las sentencias en lo contencioso-administrativo produzcan cosa juzgada. Lo contrario sería negar la existencia y el fundamento mismo de la jurisdicción o función sobre control de legalidad de la actividad administrativa.

Para situar debidamente la cosa juzgada, así como para eliminar toda duda o posible discusión acerca de la trascendencia del fallo, conviene sentar en forma expresa que dará lugar a aquel efecto.

A la vez, deben crearse reglas como las del art. 86, 1 y 2, LJO) sobre el alcance de la sentencia, según se desestime o se acceja la demanda, ya que, al introducirse la pretensión de anulación, hay que admitir el efecto erga omnes de la cosa juzgada, cuando se anula el acto o disposición, desde que lo que es malo no puede subsistir para unos, y dejar de existir para otros.

En lo que se refiere a las medidas negativas, debe permitirse que el Tribunal pueda apreciar de oficio la cosa juzgada, con lo que se ajustará la ley a los principios de Derecho público que hoy informan la institución y se dará cumplimiento debido al art. 42 constitucional, que en forma imperativa prohíbe reabrir juicios fallados con autoridad de cosa juzgada.

También es aconsejable, por economía procesal, consentir que la parte pueda invocar la defensa en la vía previa y que pueda resolverse interlocutoriamente, al igual que en LJO; ello, cuando sea evidente la preexistencia de la gestión, pues, de lo contrario, se debe disponer que se reservará para sentencia, de la misma manera que si la apreciase de oficio el órgano judicial o la opusiere la parte como excepción de fondo al contestar la demanda o posteriormente.

Sin embargo, para el supuesto de que la parte no alegue la defensa o el Tribunal no haga apreciación de oficio, hay que disponer que imperará la segunda sentencia y no la primera. Esto, a fin de cerrar las puertas a toda cuestión sobre el extremo, y dado que, si así no fuere, daría a la parte lo mismo no alegar la excepción.

En todo lo demás, son adecuadas las normas existentes.

### 3. En cuanto a efectos económicos

En lo que concierne a la condenatoria en costas, a su liquidación y exacción, todo está correcto y debe regirse por las normas generales o comunes. Se ha visto que el sistema de imposición es el moderno, que -

toma en cuenta el sólo hecho del vencimiento, con excepciones ajustadas a la equidad y a la justicia.

Más bien hay que eliminar el privilegio que se concede al litigante pobre, en el sentido de que sólo se le debe condenar cuando litigue con temeridad. Deben regular su situación los principios generales, contenidos en los arts. 1027, 1028 y 1029, pues no hay razón del privilegio. La parte que litiga contra el pobre debe gozar de las mismas posibilidades que si pelease con persona que no ha obtenido el beneficio de pobreza.

En lo que toca al condyuvante, es aconsejable introducir una norma como la LJO (art. 131, 2), a efecto de que expresamente se regule la situación.

La concesión del beneficio de pobreza debe mantenerse, pues no hay que impedir el ejercicio de los derechos por razones de estado o situación económica. En general no merece crítica la regulación que de la materia se hace en el CJC, pues ha tomado en cuenta toda posible situación, no sólo en lo que toca a la concesión del beneficio, sino también a su cesación y sanciones consiguientes. La amenaza contra el abogado sobre una posible sanción, cuando aconseja al actor con imprudencia o mala fe, realiza la función que en Francia lleva a cabo la oficina de asistencia judicial sobre si parecen o no fundadas las pretensiones del que aspira al beneficio.

de oficio.

Quizás en lo que único podría pensarse es en lo relativo a proporcionar abogado gratuito; pero la verdad es que nunca se ha sentido la necesidad de una reforma al respecto. En principio el costarricense es desconfiado del profesional que trabaja gratuitamente y contra su voluntad. Prefiere acudir al contrato de cuota-litis y entregar así su negocio a un abogado de su confianza.

Como al declarado pobre no se le asigna abogado de oficio, no es necesaria una regla como la de LJC acerca de la suspensión del plazo para promover la demanda.

También es aceptable la reducción o exención de afianzamiento de costas a aquellos demandados que no dispongan de medios suficientes, ya que, como se ha dicho, ello garantiza el derecho de defensa, aunque en lo contencioso-administrativo es de poco uso, por aquello de que siempre figura como parte demandada la Administración o una institución del Estado, no obligados a afianzar costas. Sin embargo, puede regir para los litisconsortes y para los particulares demandados en el proceso de levedad.

## CAPITULO VII

### LOS RECURSOS

#### I. GENERALIDADES.

##### 1. Concepto.

En términos generales son recursos los medios que la ley concede a fin de lograr que una resolución judicial sea modificada o dejada sin efecto (1); son medios técnicos mediante los cuales el Estado procura asegurar el más perfecto ejercicio de la función jurisdiccional (2).

De ahí que la impugnación procesal, llamada comúnmente recurso, consista en la depuración del resultado de un proceso, en volver a trabajar sobre la materia procesal ya decidida, para que su nuevo curso permita depurar la exactitud o inexactitud de las conclusiones procesales primeramente obtenidas (3).

---

(1) Alsina, Tratado, III, p. 602.

(2) Castillo y Pina, Instituciones, p. 317.

(3) Guasp, Derecho Procesal, pp. 1379-1380; González Pérez, Tratado, III, pp. 189 y ss.



## 2. Fundamento.

La razón de ser de los recursos descansa en la falibilidad humana, pues se ha estimado que por muy decidido que sea el propósito de los jueces de sujetarse al estricto cumplimiento de sus deberes, pueden incurrir en equivocación, aplicando indebidamente o violando la ley, por lo que deben existir medios adecuados para la reparación de los agravios o injusticias que pudieran inferirse con esas posibles equivocaciones (4).

Se sostiene, además, que los recursos no sólo sirven al interés de las partes, sino también al general, porque ofrecen una garantía mayor de exactitud de las resoluciones judiciales y acrecientan la confianza del pueblo en la Justicia, aparte de que contribuyen a la consecución, por la jurisprudencia de los tribunales superiores, de la uniformidad en la aplicación del derecho (5).

Modernamente se emplea la expresión genérica de medios de impugnación y se los distingue según el objeto y tribunal que conoce de los mismos: llámase re

---

(4) Prieto Castro, Manual de Derecho Procesal Civil, - II, p. 305; Aguilera y Rivas, El Derecho Judicial Español, II., p. 553; Fábrega, Lecciones de Procedimientos, p. 526.

(5) Kisch, Elementos, pp. 285 y ss.

medios a los que se interponen merced a errores -generalmente formales- que puede solucionar el propio Juez, y recurre a aquellos en que se hace necesaria la reparación a el examen por un Superior (6).

### 3. Naturaleza.

Tanto Gussap (7) como González Pérez (8) son - del criterio de que la impugnación no continúa el proceso sino que la misma se refiere, sino que lo sustituye y - constituye uno nuevo, el proceso de impugnación, con - "carácter autónomo, es un proceso independiente con su régimen jurídico peculiar, es decir, con sus requisitos, procedimiento y efectos distintos de las correspondientes categorías del proceso a que se refiere, lo cual no quiere decir que, aunque sea un proceso autónomo, no - guarde conexión con el principal, antes al contrario" - (9).

Elle ha sido combatido mediante el argumento de que la impugnación bien puede originar un procedimiento

---

(6) Prieto Castro, ob. cit., II., p. 302; Alsina, ob. - cit., II., p. 605.

(7) Ob.cit., p. 1378.

(8) Tratado, III, pp. 189-190.

(9) Gussap, ob. cit., p. 1379.

to especial, pero no un verdadero proceso, lo que destruiría la unidad de la relación procesal, que se extiende desde el primero al último acto del juicio, a través de todas sus etapas; y porque el litigio objeto del recurso es el mismo que condujo a la primera instancia - (10). A esto último se ha respondido que el objeto del proceso de impugnación no es el mismo que el del proceso en que se dictó la resolución atacada; que aquél tiene por objeto, precisamente, una pretensión de impugnación, que no puede referirse a las mismas cuestiones planteadas en el proceso en que se dictó la resolución atacada, y, aunque se refiera a ellas, las mismas aparecen desde una nueva perspectiva (11).

#### 4. Clases de recursos.

Los medios de impugnación han sido clasificados conforme a distintos criterios:

A) Uno de los más conocidos es el que distingue entre recursos ordinarios y extraordinarios (12), a

---

(10) Alcalá-Zamora y Castillo, *Proceso*...., p. 137.

(11) González Pérez, *La sentencia administrativa*...., p. 113-118.

(12) De Fina, *Manual*, p. 260; Prieto Castro, *ob. cit.*, II, p. 344; Alzina, *ob. cit.*, II, p. 604; González Pérez, *Tratado*, III., p. 191.

los que se añade los excepcionales (13).

a) Ordinarios: son aquellos en que no existen causas o motivos determinados para su admisión, ni limitan los poderes del órgano judicial que los conoce (reposición o revocatoria y apelación);

b) Extraordinarios: Por el contrario, proceden únicamente en supuestos tasados por la ley y, en principio, el tribunal que conoce de ellos tiene limitada su competencia a los términos del propio recurso (casación); y,

c) Excepcionales: su peculiaridad estriba en que se dan contra sentencias firmes (revisión).

B) Otro sistema es el que distingue los recursos según se quevan (14):

a) en el mismo grado de la jerarquía judicial en que se produce la resolución impugnada (reposición o revocatoria);

b) en un grado superior (apelación), y

c) en un grado supremo (casación y revisión).

---

(13) Alcalá-Zamora y Castillo, Los recursos en nuestras leyes procesales, Estudios, p. 60; Guasp, ob. cit., p. 1381.

(14) Guasp, Ob. cit., pp. 1382-1383; González Pérez, Tratado, III, p. 192.

### 5. Denominación de los recursos.

A. La reposición. Es la impugnación que se formula para que el mismo tribunal que la ha dictado examine la resolución atacada (15). Se ha dicho que es mejor llamarla revocatoria o reforma, porque reponer significa poner una cosa donde estaba, y el efecto del recurso no es éste, sino revocar una resolución (16).

B. La apelación. Consiste en la pretensión que se establece para que un órgano superior (llamado ad-quem) conozca de una resolución dictada por uno inferior (llamado a-quo) (17)

a) Efectos de la apelación: en algunos supuestos la admisión de una apelación no impide la ejecución de la resolución impugnada. Se dice entonces que el recurso procede en el efecto devolutivo (pase del conocimiento de la resolución del órgano a quo al ad quem) e - en un efecto. En cambio, en otros casos, no es dable -

---

(15) Alsina, ob. cit., II, p. 607; de la Plaza, Derecho Procesal, I, p. 562.

(16) Alcala-Zamora y Castillo, Estudios, p. 29.

(17) Prieto Castro, ob. cit., II., p. 303; de Fina, Manual, p. 263; de la Plaza, ob. cit., I., 563-568.

esa ejecución. Se dice en este evento que el recurso - precede en el efecto suspensivo (la resolución apelada está suspendida en cuanto a la adquisición del carácter - de cosa juzgada) o en ambos efectos (el devolutivo y el suspensivo) (18).

Hoy es recordarse que en Roma la jurisdicción residía en el Príncipe, quien la delegaba en los Jueces. Se decía o consideraba, entonces, que éstos, al admitir una apelación, se la ~~devolvían~~ devolvían a aquél, quedando en suspenso la ejecución, desde que perdían la jurisdicción. Más tarde, advirtiendo el Derecho Canónico que la suspensión en ciertos casos de urgencia (alimentos) podía ocasionar perjuicios irreparables, mandó que se devolviera la jurisdicción sin suspenderse la ejecución. De entonces la apelación ha sido devolutiva por esencia y suspensiva por naturaleza, de tal forma que el efecto suspensivo no puede existir por sí solo, sino que lleva tras de sí el devolutivo (19).

b) Alcances de la apelación: el agravio es la medida de la impugnación. De ello que, en general, el órgano ad quem no puede modificar la resolución apelada

---

(18) Prieto Castro, ob. cit., II., pp. 313 y ss.

(19) Alsina, ob. cit., II., p. 622.

en perjuicio del apelante, sólo en lo que le favorezca; principio éste que se conoce como la prohibición de reformatio in peius (20).

c) Única o doble instancia: el recurso de apelación está íntimamente relacionado con el discutido tema de la única o la doble instancia. En favor de ésta se aduce que tiene algo que no existe en la primera y que representa una garantía de que la segunda decisión se ajustará más a la justicia: ello es la experiencia - de la primera, donde el esfuerzo realizado por las partes no es inútil, ya que, junto con los defensores, tienen ocasión en la alzada de corregir sus errores y suplir defectos, haciendo más clara y simple la controversia. Y frente a la tesis de que si el segundo juez es mejor que el primero, debe de una vez -en obsequio de la celeridad- encomendarse a éste la solución, o, en caso contrario, debe atribuirse al a-que, se dice: 1) que se toma en cuenta un principio de economía, según el cual puede someterse el juicio a un órgano menos costoso, dejando a salvo la impugnación ante un tribunal que ofrezca mayores garantías (más jueces y más experiencia

---

(20) Calamandrei, *Estudios*, pp. 297-307; Prieto Castro, *ob. cit.*, II., p. 320-321.

don), en los casos en que el vencido ponga en duda la -  
justicia de la decisión; y, 2) que el hecho de que el -  
juicio se formule ante dos personas distintas supone -  
una garantía indudable, desde que la probabilidad de la -  
injusticia disminuye en razón directa del número de quié-  
nes le han pronunciado, por lo que la apelación desempe-  
ña la misma función que la comprobación de una operación  
aritmética. Por otro lado, se ha sostenido que: "pre-  
viene el segundo grado la injusticia maliciosa, por mo-  
mentáneo éxito de una sentencia de primera instancia su-  
jeta a apelación, y si ésta no suple los defectos de -  
las facultades del primer Juez, es un estímulo para su  
diligencia. Para el Magistrado de apelación, la senten-  
cia de los Jueces de primera instancia sirve de freno a  
su mal deseo, porque si puede ocultar su injusticia a -  
todo el mundo, sabe que no puede escapar a las miradas  
de aquellos que en primera instancia examinaron y juzga-  
ron la controversia. Y esto ayuda a prevenir contra -  
el error de los segundos jueces y a la rectitud de sus  
decisiones" (21).

ch) Adhesión a la apelación: en algunos casos  
la parte se conforma con una resolución que le es favorable

---

(21) V. González Pérez, Tratado, III, p. 209; de la -  
Plaza, ob.cit., I, p. 563; Becerra, Sobre la instan-  
cia única o doble en materia civil, R.D.priv., 1933,  
pp. 65 y ss.



rable sólo en forma parcial, casi siempre con el fin de lograr la realización de la justicia de inmediato. Sin embargo, no ve cumplidos sus deseos en virtud de apelación de la contraria, por lo que se ha ideado un instituto que le permite ~~adherirse~~ a tal recurso, a efecto - de que el Superior conozca también de los aspectos que no le favorecieron en primera instancia. Se trata de - una institución introducida ya en el Derecho romano por Justiniano (22).

C. Recurso de casia.

Llámanse así a la gestión que interpone una parte ante el órgano ad quem cuando el a-que deniega la admisión de una apelación que procede con arreglo a derecho (23). Se le denomina, también, recurso de hecho por apelación denegada (24).

Ch. Recurso de casación.

Es la impugnación de una resolución judicial (generalmente sólo las que producen cosa juzgada)

---

(22) Alsina, ob.cit., II., p. 627.

(23) Carvantes, Tratado, IV, p. 64.

(24) Alsina, ob.cit., II, p. 628.

ante el grado supremo de la jerarquía judicial, cuando ha sido dictada contra la ley o cuando se han infringido los trámites o formas sustanciales del juicio (25). Tiende a la recta, verdadera, general y uniforme aplicación e interpretación de la ley (26). No le interesa la justicia o injusticia del fallo, sino exclusivamente si en él se ha infringido o no la ley (27). En general se conocen dos clases de recursos de casación: el de forma, que es el que vela por la pureza de los trámites sustanciales del juicio, sea el concedido por errores en la procedencia; y el de fondo motivado por errores en la decisión, sea por el quebrantamiento o violación de la ley al definir la pretensión (28).

Tal como se ideó en Francia, el recurso se concretaba a cuestiones estrictamente jurídicas, de la cuestión de derecho, y la labor del Tribunal se limitaba a casar o anular la sentencia irregular, devolviendo el proceso al órgano de grado, a efecto de que pronunciara nueva sentencia; en cambio, modernamente se admi-

---

(25) Aguilera y Rives, ob.cit., p. 609; Guasp, ob.cit., p. 1482.

(26) de Pina, Manual, p. 274.

(27) Aguilera, ob. y p. cit.

(28) Calamandrei, ob.cit., pp. 165-180; de la Plaza, la Casación Civil, pp. 151 y ss.

te que el Tribunal conozca también de aspectos de la -  
cuestión de hecho y se le faculta a resolver, cuando -  
acoge el recurso en cuanto al fondo, el litigio (29).

D. Recurso de revisión. Mediante este recurso se  
impugna una sentencia firme ante el grado supremo de la  
jerarquía judicial, en virtud de motivaciones que no -  
pertenezcan al proceso mismo, sino que le son extrínse-  
cas y determinan, por lo tanto, la existencia de vicios  
trascendentales a él (30); en otros términos, es un re-  
curso que tiene por objeto la rescisión de una sentencia  
firme dictada con error de hecho, para hacer posible la  
solución justa de la cuestión a que el fallo anulado se  
refiere (31).

Su fundamento descansa en razones de justicia  
superior. Se ha estimado que, en determinados casos es  
torios, debe sacrificarse la cosa juzgada y la seguridad  
que ella envuelve, por la verdad real, por la justicia;  
y de ahí que se halla afirmado que: "el recurso de reví-  
sión viene a lo contencioso-administrativo para rebusq

---

(29) Gussap, ob. cit., pp. 1486-1487; de la Plaza, la Co-  
nación cit., pp. 219 y ss.

(30) Gussap, ob. cit., p. 1613.

(31) de Pina, ob. cit., p. 288.

cer la función de justicia administrativa, siquiera implique una excepción muy acentuada a la intangibilidad de la cosa juzgada, por lo que ha sido considerado como remedio extraordinario o excepcional para evitar que prevalezca la sentencia injustamente ganada, logrando dejarse sin efecto y que sea sustituida por la que recaiga en el juicio nuevamente abierto" (32).

Algunos sostienen que no es un recurso, sino una demanda de revisión, porque los recursos son medios que se dan contra sentencias o resoluciones no firmes, mientras que la característica de la revisión es precisamente la contraria, desde que sólo procede contra fallos firmes (33). No obstante, se mantiene que es un recurso en virtud de que constituye un ataque inmediato a una sentencia (34).

## II. Algunas legislaciones.

### 1. Francia.

---

(32) Martín Retortillo, Nuevas notas sobre lo contencioso-administrativo, p. 251.

(33) Gómez y Harco, Derecho Procesal, I, p. 594.

(34) González Pérez, Tratado, III., p. 245.

Tiene un régimen de segunda instancia. En consecuencia, admite el recurso de apelación. También conoce el recurso de casación, del que conoce el Consejo de Estado (35).

2. Alemania.

Se han establecido Tribunales administrativos inferiores y superiores. Estos conocen en apelación lo que resuelven aquéllos (36).

3. Colombia.

Reconoce también el sistema de instancia doble. El Consejo de Estado conoce en apelación lo que deciden los tribunales administrativos (37).

4. España.

4. Basurca.

En el español un sistema de doble instancia,

---

(35) Dues-Debyre, *Traité de Droit Administratif*, p.289; González Pérez, *Tratado*, II., pp. 307-308; Gustave Faisor, *Le recours en cassation en Droit Administratif Français*, pp. 165 y ss.

(36) Forstheff, *Tratado*, pp. 718 y ss.

(37) Ortega Torres, *Código Contencioso Administrativo*, pp. 46-50, 224.

pues la justicia contencioso-administrativa se administra: a) por las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales; b) por las Salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo; y, c) por la Sala de revisión de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (Art. 7, LJC).

La LJC reconoce los siguientes medios de impugnación: a) Súplica; b) Audiencia al rebelde; c) Apelación ordinaria; ch) Apelación extraordinaria; y, d) Revisión (Arts. 92 a 102).

Como se ve, no existe el recurso de casación ni el de reposición. Este, en virtud de que se tiene - por tal el que se establece ante un órgano unipersonal, no existente en el sistema, según lo atrás expuesto.

a) Recurso de Súplica: es la misma reposición, pero establecida ante un órgano colegiado (38). Se concede contra las providencias y autos de todas las Salas (Art. 92, inc. a). Sin embargo, en cuanto a los últimos existen limitaciones, según el Tribunal de que se trate. En las Salas del Supremo, no cabe contra los autos de - aclaración, ya que, como forman parte de la sentencia, no son susceptibles de impugnación autónoma (Art. 92, b).

---

(38) González Pérez, Tratado, III, pp. 193-194; de la - Plaza, Derecho Procesal, I., p. 962.

Y en las Audiencias Territoriales, no procede contra los autos recaídos en asuntos de que conozcan en única instancia, ni en otros que expresamente señala la legislación (Art. 92, c). Debe interponerse el recurso dentro del quinto día (39).

b) Audiencia al rebelde: es un medio excepcional por el que, en ciertas circunstancias, al rebelde se concede una audiencia sobre la sentencia firme, a efecto de que obtenga su rescisión y un nuevo fallo; se inspira al igual que la revisión y trata de evitar injusticias contra quien ha sido declarado rebelde por ignorancia de que se le sigue el juicio (40). Está regulado en los arts. 773 a 789, LEC. Conoce del recurso el órgano que ha dictado la sentencia. Legitimado activo es el rebelde. Para su procedencia se requiere: 1) que la sentencia esté firme, ya que, de lo contrario, debe hacerse uso de los recursos ordinarios; 2) que el demandado haya permanecido siempre en rebeldía; y, 3) que la inactividad del accionado esté justificada del modo que la ley determina, a saber: si fue emplazado personalmente, que todo el tiempo estuvo impedido de -

---

(39) González, misma ob. y tomo, p. 196.

(40) González Pérez, ídem. pp. 199-200.

comparecer en el juicio por fuerza mayor no interrumpida; si lo fue por cédula de citación entregada a persona distinta, que una causa no imputable al mismo demandado ha impedido que la cédula le haya sido entregada; y si lo fue por edictos, que ha estado constantemente fuera del pueblo en que se ha seguido el juicio, desde que fue emplazado hasta la publicación del fallo, o que se hallaba ausente del pueblo de su última residencia al tiempo de publicarse en él los edictos de emplazamiento.

El plazo para interponerlo varía: cuatro meses, a partir de la publicación de la sentencia, si el emplazamiento fue personal; ocho meses, si lo fue por cédula entregada a otra persona; y un año, si lo fue por edictos.

Se sigue el procedimiento de los incidentes. No hay recurso alguno contra lo que se decida. Se puede desestimar la solicitud, caso en el cual queda firme la sentencia; o bien, en el caso de que la accja, se configure un término de ocho días al demandado para que exponga y pida lo que a su derecho convenga, en la forma prevenida para la contestación a la demanda; de ello se concede traslado por ocho días, también, al litigante que había obtenido la sentencia rescindida; si se ha re-



dido el recibimiento a pruebas y el Tribunal lo acuerda, se procede a la recepción en la forma común, debiendo proponerse y practicarse en la mitad del término ordinario. Luego continua el curso corriente; pero si durante tales actuaciones incurre de nuevo el interesado en rebeldía, se sobresale en el expediente y vuelve a adquirirse firmeza la respectiva sentencia, sin que sea admisible después otro recurso contra ella. Cuando se declara no haber lugar a la audiencia, se impone al rebelde el pago de las costas del incidente.

e) Apelación ordinaria:

Resoluciones contra las que procede: Se da este recurso contra los autos y las sentencias de las Audiencias Territoriales, con algunas excepciones en casos que no versan sobre desviación de poder (arts. 93 y 94).

Legitimación activa: sólo pueden recurrir las partes principales, no los coadyuvantes con independencia de éstas (art. 95). Antiguamente sí podían hacerlo. Lo que "era admisible en una época en que en nuestra legislación no estaba bien delimitada la figura del coadyuvante, y considerarse como tales a los que mantenían una posición de litiscensere al lado de la parte principal, además de los que eran intervinientes

adhesivos. Pero una vez que la nueva LJ ha reducido la figura del coadyuvante a sus justos límites, carece de sentido considerar a los mismos legitimados para apelar" (41).

Efectos del recurso: Contra los autos se da en uno solo, y en ambos contra las sentencias, aunque - el interesado puede solicitar, en cualquier momento, la adopción de medidas cautelares para asegurar, en su caso, la ejecución (arts. 93, 1, y 96).

Plazo: debe interponerse la alzada dentro del quinto día posterior a la notificación (art. 97).

Procedimientos: En caso de que se admita la - apelación, se emplaza a las partes para que comparezcan ante el Superior dentro de treinta días (art. 98). Si - se deniega, la parte puede hacer uso del recurso de queja (arts. 398 a 400, LEC). Si el apelante no comparece dentro del emplazamiento ante el órgano ad quem, se declara desierta la alzada, de oficio o a instancia de la contraria, ordenándose la devolución de los autos al - tribunal a quo para su ejecución (art. 99, 1 y 2); sin embargo, cuando el apelante es el Abogado del Estado, al recibir los autos el Tribunal, debe dictar providencia

---

(41) González Pérez, Tratado, III., p. 292; El coadyuvante y el recurso de apelación, RAP, N. 16. pp. - 139-153.

mandándolos pasar a dicho Abogado para que exponga, en el plazo de treinta días, si sostiene o no la apelación (art. 99, 3). En el escrito de personación puede solicitarse la celebración de vista y la recepción de pruebas denegadas e indebidamente practicadas en primera instancia (art. 100, 1); y en el mismo escrito puede solicitarse que se tenga por mal admitida la alzada, en cuyo caso se concede audiencia por tres días al apelante, y luego se resuelve mediante auto (art. 100, 2). Por sonado el apelante y vencido el emplazamiento, la Sala dispone lo relativo a vista, alegaciones escritas y prueba (art. 100, 3). Evacuada ésta, en su caso, debe poner las actuaciones y el expediente administrativo sucesivamente de manifiesto a las partes, para instrucción, por el plazo de diez a veinte días, según que se haya o no de celebrar vista (art. 100, 4). Al evacuar la instrucción, en el caso de que no haya de celebrarse vista, las partes pueden presentar las alegaciones pertinentes (art. 100, 5). Luego, evacuado el trámite de instrucción, pasan los autos al Magistrado ponente, también para instrucción, por un plazo igual al concedido a las partes (art. 871, LEC). Por último, se cita a las partes para sentencia (art. 872, LEC). La sentencia o el auto, en su caso, se debe dictar en el plazo de diez días, desde

la celebración de la vista o del señalamiento para la votación o fallo (arts. 100, 6 y 80, LJC).

Por economía procesal, dispone la LJC que cuando se reveque la sentencia apelada que haya declarado la inadmisibilidad de la pretensión, se debe resolver al mismo tiempo la cuestión de fondo (art. 100, 7).

ch) Apelación extraordinaria: se trata de un recurso análogo al llamado por LEC "recurso de casación en interés de la ley". El denominador común de ambas estriba en que su procedencia no altera situaciones jurídicas concretas; con ellos no se persigue ninguna finalidad procesal estricta, ni la de resolver un conflicto, ni la de tutelar derechos, ni la de satisfacer pretensiones; tiende sólo a fijar la "doctrina legal" (42).

Se ha establecido en interés de la Administración, con la finalidad de formar jurisprudencia; pero para evitar la doctrina de algún fallo que no sólo viola la ley, sino que la infringe en perjuicio de la Administración (43), por lo que se le considera un privilegio injustificado de la Administración (44). Se le con-

---

(42) Guasp, ob.cit., p. 1592; González Pérez, La sentencia cit., pp. 125-126.

(43) Martín Petertillo, Nuevas notas, cit., pp. 270-274.

(44) González Pérez, Tratado, III, p. 235.

sidera un recurso excepcional (45). Está regulado en el art. 101, LJC, según el cual las sentencias de las Audiencias no susceptibles de apelación ordinaria, pueden ser impugnadas, en interés de la ley, por la Abogacía del Estado, aunque no haya intervenido en el procedimiento, cuando estime gravemente danosa y errónea la resolución dictada. Se debe interponer dentro del plazo de tres meses. Se les da carácter preferente en su tramitación y la sentencia que resuelve respecta la situación jurídica particular derivada del fallo recurrido, pero debe fijar la doctrina legal.

D. Recurso de Revisión

Presidencia lo reconoce el art. 102, LJO. Fuera de los clásicos motivos que establece la LJO (sobre aparición de documentos decisivos, declaración de falsedad de los que han servido de base al fallo, condenatoria por falso testimonio contra los testigos que han servido de fundamento a la decisión, o sentencia ganada injustamente por cohecho, prevaricación, violencia, etc.); fuera de tales motivos, se repite, arbitrarios los siguientes: a) cuando la parte dispositiva de la

---

(45) González Pérez, Tratado, III, p. 234.

sentencia contenga contradicción en sus decisiones; b) cuando las Salas de lo contencioso-administrativo dicten resoluciones contradictorias entre sí, respecto a los mismos litigantes, u otros distintos en igual situación, acerca del propio objeto y en fuerza de idénticos fundamentos; y, c) cuando la sentencia se ha dictado contra lo dispuesto en el art. 43 LJO) e si en ella no se ha resuelto alguna de las cuestiones planteadas en la demanda y contestación. Puede observarse que estos tres motivos son propios del recurso de casación, que no existe en lo contencioso-administrativo español, por lo que se los incluyó en la forma que están (46).

Legitimación: Sólo las partes pueden promoverlo, no los coadyuvantes (47).

Plazo: Tratándose de recurso fundado en incongruencia o en la existencia de fallos contradictorios (sea, en los motivos propios de recurso de casación), debe establecerse dentro del mes siguiente a la notificación de la sentencia. En los demás casos, dentro de los tres meses a partir del descubrimiento de los documentos nuevos o del fraude, o desde el día del reconocimiento o declaración de la falsedad (arts. 103, 3, LJO,

---

(46) González Pérez, Tratado, III, p. 246.

(47) González Pérez, Tratado, III., p. 249.

y 1798, LEC). Sin embargo, en ningún supuesto puede interponerse después de cinco años desde la fecha de la notificación de la sentencia (art. 1800, LEC).

Procedimiento: Se interpone ante la Sala Tercera del Supremo (48). Debe citarse con toda precisión la causal en que se funda y acompañarse documento que justifique haberse depositado la suma de cinco mil pesetas, excepto en negocios de cuantía inferior a cien mil pesetas, en que el depósito será de mil quinientas pesetas, (art. 1799, LEC). El Tribunal, si el recurso se ha interpuesto en tiempo y forma, manda unir al mismo los autos respectivos, si lo juzga necesario, y emplaza a cuantos ahí hayan litigado o a sus causahabientes, para que, dentro del término de cuarenta días, comparezcan en defensa de sus derechos (Art. 1801, 2, LEC). Poromadas las partes o declarada su rebeldía, los trámites posteriores se siguen como si se tratase de un incidente (Art. 1802, LEC).

Efectos: a) de la interposición: el recurso no suspende la ejecución de la sentencia; sin embargo, el Tribunal, de acuerdo con las circunstancias, a petición del recurrente, previa fianza y oído el Abogado -

---

(48) González Pérez, Tratado, III., p. 289.

del Estado, puede ordenar que se suspenda la ejecución (art. 1803, LEO). Si el recurso se funda en falsedad o fraude, puede solicitarse, al interponerlo, la suspensión de los procedimientos, mientras se resuelve la acción penal (art. 1804, LEO); b) de la decisión contra lo que se resuelva no se da recurso alguno (art. 1810, - LEO). Si se acoge el recurso, se rescinde de la sentencia, en todo o en parte, según los términos de la pretensión, y se manda expedir certificación del fallo regisorio; se devuelven los autos al Tribunal de origen para que las partes usen de su derecho, según les convenga, en el juicio correspondiente. En todo caso, en el nuevo juicio servirán las declaraciones recibidas en la revisión, las cuales se tendrán por indiscutibles - (art. 1807, LEO). Se ha dicho que no parece lógico - aplicar la anterior regla a los supuestos de incongruencia o de fallos contradictorios, ya que ninguna razón - impide que la propia Sala dicte, en lugar de la sentencia revisada, la sentencia que proceda, por ser motivos de casación establecidos como revisión a consecuencia - de no existir aquel recurso en lo contencioso-administrativo de España (49). Además, se ha establecido que trig

---

(49) González Pérez, Tratado, III, pp. 265-266.



tándose de sentencias contradictorias, lo llamado es la rescisión de la segunda y ordenar la ejecución de la primera (auto de 4 de julio de 1950).

Por último, si se desestima el recurso, se impone el pago de las costas y la pérdida del depósito al promotor (art. 1809, LEC).

### III. COSTA RICA.

#### 1. La Constitución Política.

La Carta Magna reconoce virtualmente el sistema de doble instancia, al establecer, entre las garantías individuales, que "Un mismo Juez no puede serlo en diversas instancias para la decisión de un mismo punto" (Art. 42, pár. 1).

También admite, ahora en forma expresa, el recurso de revisión, al rezar que: "Se prohíbe reabrir causas penales y juicios fallados con autoridad de cosa juzgada, salvo cuando proceda el recurso de revisión" - (pár. 3 del mismo art. 42).

La demás materia la deja reservada a la ley - (art. 166).

#### 2. La Ley.

La norma que regula el juicio contencioso-administrativo es más que parca al respecto: dispone que la resolución en que se ordena la corrección de la demanda, no tiene recurso alguno (art. 8); y que el rechazo de - plano de la misma goza de los recursos ordinarios y el de casación (art. 9 in fine). Y, finalmente, que en el recurso de casación, cuando proceda, no habrá más - trámites que la admisión y la citación de partes para sentencia (art. 11 in fine).

En cuanto al resto, remite al Código de Procedimientos Civiles (art. 11 ab initio).

### 3. EL UPC.

#### Clases de recursos.

En el UPC están debidamente reconocidos y regulados los recursos de revocatoria, apelación, apelación de hecho, casación y revisión (arts. 857, 858, 877, 902 y 933).

#### A. Recurso de revocatoria.

En el recurso de reposición español, se interpone ante un órgano unipersonal o ante uno colegiado - (arts. 860 y 898). Se da contra los autos de los Juzgados y contra las providencias de las Salas y autos resolutorios de incidentes promovidos ante ellas (arts. 858

y 898).

a) Plazo: debe interponerse dentro del tercer día posterior a la notificación hecha a todas las partes (arts. 103 y 858)

b) Tiempo para resolverla: interpuesto, debe ser resuelto, sin ulterior trámite (art. 860).

c) Legitimación: puede interponerla sólo quien sea parte, ya que, como se verá, a los terceros se les permite únicamente apelar (art. 864). Podría decirse que quien puede lo más puede lo menos; mas no debe olvidarse que se está en materia de excepción, de aplicación restrictiva, por consiguiente.

ch) Otra extrema: el Juez tiene facultad de revocar de oficio, por contrario imperio, dentro del tercer día, los autos (art. 861). Contra el auto que deniegue una revocatoria no se concede ningún recurso, lo mismo que contra las providencias (arts. 857 y 862). Sin embargo, en cuanto a las últimas, puede el Juez revocarlas o modificarlas, dentro de los tres días posteriores a la notificación, bien de oficio, bien en virtud de observaciones escritas de la parte interesada, sin que tenga obligación de dictar resolución cuando juzga improcedentes tales observaciones (art. 857, 2).

Resulta lógico la improcedencia de recursos -

contra la denegación de una revocatoria. De lo contrario, se crearía un círculo vicioso que entorpecería la marcha normal del proceso. Lo llamado es que la parte haga uso, al pedir la revocatoria, del recurso de apelación subsidiaria, claro está, contra la resolución inicial.

En orden a la facultad de revocatoria por contrario imperio, cabe decir que no hace otra cosa que - permitir la posibilidad de enmendar errores, sea, que - tiene el mismo fundamento que todos los medios de impugnación. Y lo mismo debe manifestarse en relación con - la revocatoria o modificación de las providencias. Si bien en ellas casi nunca se puede incurrir en error, por ser de mero trámite (art. 81, 1), debe existir un medio adecuado y sencillo para cualquier enmienda.

#### B. Recurso de apelación

Se concede este recurso contra los autos y contra las sentencias del Juzgado. Es potestativo -tratándose de los autos- interponer ~~conjuntamente~~ los recursos de revocatoria y de apelación subsidiaria, supuesto en el que se admite o deniega la alzada una vez declarada sin lugar la revocatoria (arts. 858, 859 y 863).

a) Plazo. Si se trata de autos, debe estable

cerse el recurso dentro del tercero día; y si se refiere a sentencias, dentro del quinto día (arts. 858 y 863)

b) Tiempo para resolverla: La denegatoria de la apelación puede disponerse sin ulterior trámite; en cambio, la admisión no debe acordarse sino una vez vencido el término para apelar, a fin de que abarque todos los recursos, cuando sean varios los apelantes (arts. - 868 y 872, d).

c) Legitimación. Como es lógico, pueden recurrir las partes; pero también se permite que lo hagan - quienes no hayan figurado en el litigio, si la resolución les ocasiona perjuicio, caso en el que cualquiera de - las partes puede solicitar que el apelante afiance, a - satisfacción del Juez, la indemnización a que puede haber lugar; y si no se rinde la garantía dentro del tercero día, no se da curso a la alzada. Una vez admitida ésta, si el recurrente extraño no obtiene la revocación o reforma de lo apelado, debe indemnizar a las partes todos los perjuicios causados. Además, haya recur-  
rido, en nombre de su cliente, el abogado que haya autog~~ratificado~~ ratificado los dos últimos escritos, y que no tenga poder, si en el mismo escrito de apelación afirma que su patrocinado está ausente o con imposibilidad de firmar. En este caso, si el cliente ratifica la apelación dentro -

del tercero día, se tiene por legalmente interpuesta -  
(art. 864).

La facultad concedida a los terceros obedece al mismo criterio que justifica la intervención del conyuvante. En efecto, en muchos casos algunas personas, sin ser partes, pueden resultar perjudicadas con una resolución judicial, por lo que se les debe reconocer medios adecuados de defensa. La exigencia de la garantía evita el abuso y circunscribe el empleo del recurso a los negocios en que efectivamente se ha dañado a terceros. Y la legitimación concedida al abogado director también es indispensable: dado lo corto de los términos para recurrir, muchas veces el cliente no llega a la oficina de su abogado los días en que precisamente debe apelarse. De ahí que, de no estar arbitrado el instituto como lo está, podrían quedar firmes y sin impugnarse resoluciones que nunca hubiesen aceptado la parte. Con ello se evita, además, que el cliente traslade prácticamente su residencia a la oficina de su director en juicio, temeroso de no poder recurrir a tiempo, lo que, obvio es, implica molestias para el segundo y pérdida de tiempo para el primero.

ch) Efectos del recurso. En general, la apelación contra los autos se da en el devolutivo, mientras que contra las sentencias y autos con tal carácter, en

ambos o el suspensivo (art. 865).

Cuando se admite en ambos efectos, se suspende la ejecución de lo recurrido mientras no sean devueltos los autos por el Superior; y queda también suspendida la jurisdicción del Juez para seguir conociendo del negocio principal y de sus incidentes, excepto: de los incidentes que se tramitan en pieza separada, formada antes de admitirse la apelación; de todo lo que se refiera a la administración, custodia y conservación de los bienes embargados; de lo relativo a la seguridad y depósito de las personas; de lo relacionado con la sustanciación del recurso, a efecto de que los autos vayan al Superior; y de lo referente a la deserción de la alzada, antes de que se envíen los autos al órgano ad quem (art. 870). En cambio, la apelación en un efecto, no suspende la ejecución de lo apelado (art. 871), salvo en lo que toca a resoluciones que ordenan girar sumas de dinero o hacer entrega de bienes, o cumplir una obligación de hacer, en que hay que esperar que las confirme el Superior, a menos que se rinda fiansa de resultado, a satisfacción del Juez (art. 872, 1).

La exigencia de tal garantía está ampliamente justificada, pues, de no prestarse, en algunos casos podrían resultar perjuicios irreparables, si se lleva a -

cabe la resolución y luego la deja sin efecto el Superior.

d) Procedimiento. Según los efectos del recurso, así es el procedimiento a seguir:

d') Apelación en un efecto: en general es sencilla y rápida la tramitación. El escrito de apelación sólo debe contener cuestiones relacionadas con el recurso o alegaciones sobre nulidad concomitante. Lo demás no se toma en cuenta, con lo que se ha perseguido no en barazar o complicar el procedimiento. Al admitir la apelación se emplaza a las partes para que acudan ante Superior dentro del tercero día. En la misma resolución se previene al recurrente que presente papel sellado -el - que estime necesario el Juez- para la sustanciación del recurso. Si no se hace la presentación en el término - de tres días, se tiene por desierta la apelación, sin - necesidad de resolución que así lo declare. Presentado el papel, en su caso, se envía el escrito de impugnación al Superior, quien debe solicitar los autos únicamente a la hora de resolver (esto para que la alzada no dilate la marcha del proceso). Vencido el emplazamiento, - sin ulterior trámite debe resolverse el recurso. Para la votación cuenta el Tribunal con ocho días e igual plazo para la redacción (arts. 872, 894 y 895 in fine).



El apelante puede solicitar, dentro del emplazamiento, al órgano ad quem que declare admitida la apelación en ambos efectos, lo que se resuelve de inmediato, sin recurso alguno, salvo que sea impertinente la petición, en que se decide a la hora de conocer del fondo de la alzada. Si se acoge, se envía orden al Juez para que no ejecute lo apelado y remita sin demora el expediente, continuándose conforme a la tramitación establecida para los recursos admitidos en efecto suspensivo (arts. 873 a 875).

4<sup>o</sup>). Apelación en ambos efectos. Igualmente es sencilla y rápida la tramitación en este caso. Al admitir la alzada se emplaza a las partes como en las apelaciones en un efecto. Se envían los autos originales al Superior. Cuando no haya papel sellado para sustanciar el recurso, la Sala, de oficio y en papel común, previene la presentación, dentro del octavo día, bajo apercibimientos de deserción, con costas a cargo del recurrente. Hecha la presentación, si se trata de un asunto de los que excepcionalmente pueden ser apelados en el efecto suspensivo, debe resolverse la alzada dentro de los ocho días siguientes, sin ulterior trámite. Para la redacción se concede un plazo de ocho días, desde luego después de la votación. En cambio, si se trata -

de sentencias e autos con tal carácter, pueden las partes, dentro de los tres días posteriores al vencimiento del emplazamiento, ofrecer prueba documental, testimonial, pericial y confesional, que ordenará recibir la Sala únicamente si la juzga pertinente e indispensable para la decisión del caso. Ordenada la recepción, la contraria puede, dentro de los tres días siguientes, proponer las pruebas que estime convenientes para combatir la admitida; y el Tribunal también ordena sólo las pertinentes, a su juicio. Tales pruebas caben únicamente en supuestos excepcionales y no es posible ordenar aquellas que la parte haya abandonado manifiestamente ante el Juez, cuando ello revela deseo de retrasar la tramitación; o las que versen sobre hechos acerca de los cuales aparezca admitida y evacuada prueba ante el órgano a quo. Puede comisionarse a éste para la recepción, y la resolución que admita esas pruebas no tiene recurso alguno. Pasados los tres días posteriores al emplazamiento sin que haya sido ofrecida la prueba, o rechazada, evacuada o declarada inevaluable, o bien, dada la tramitación del caso a los documentos, el Tribunal confiere a las partes un traslado común, no inferior a ocho ni superior a quince días, para que expresen sus views o hagan las alegaciones convenientes. En este -

alegato (llamado de expresión de agravios) deben reproducir la reclamación hecha infructuosamente en primera instancia sobre quebrantamiento de las formalidades esenciales que dan lugar al recurso de casación, salvo que se hubiese promovido apelación oportunamente sobre el punto. (Si no se hace esa reproducción, luego no puede formularse recurso de casación por la forma). Vencido el referido término, se cita a las partes para sentencia. Y notificada la citación, el Secretario pasa el expediente a estudio del Tribunal, quien deberá votarlo dentro del mes y medio siguiente y tenerlo redactado quince días después (arts. 59, 60, 885, 886, 888, 889, 891 y 892).

La parte apelada puede solicitar, dentro del emplazamiento, que se admita la alzada en un efecto o que se declare inadmisibile del todo, lo que se resuelve de inmediato y sin recurso. Si se declara que la apelación es en un efecto, se toman las medidas del caso para que se ejecute la resolución. Se previene papel para conocer del recurso y si no se presenta dentro del tercer día, se sigue conociendo de la alzada tal como la admitió el órgano a-que. (art. 876.)

No está de más advertir que en toda apelación puede la Sala, en cualquier momento y de oficio, orde-

nar la corrección, reposición o práctica de trámites procesales que, siendo de forma, considere necesarios para la validez del procedimiento o para la decisión del pleito; puede, también, anular las resoluciones apeladas - cuando así proceda por irregularidades o defectos de forma; mas debe abstenerse de ello si en la resolución de la alzada es posible hacer la respectiva enmienda, en lo en el que hará los pronunciamientos emitidos por el inferior (art. 890). Esto, en homenaje de la economía procesal.

e) Adición a la apelación. Como es lo indicando, también se admite. En efecto, el apelado vencido en parte de sus pretensiones, puede adherirse a la apelación dentro del término del emplazamiento, siempre - que su recurso no haya sido rechazado en primera instancia o declarado desierto (art. 887), lo que es lógico, habida cuenta de que la institución ha sido creada a favor de la parte que se conforma con una resolución favorable sólo parcialmente, pero que la contraria apela, - por lo que no queda firme de inmediato.

Debe formularse la adhesión ante la Sala y no ante el órgano a quo (50).

---

(50) Sala, Mes. de 16.20 hrs 31 julio 1946.

2) Reformatio in peius. Se reconoce en Costa Rica la prohibición de la reformatio in peius. Así, la apelación se considera sólo en lo desfavorable al recurrente y el Superior no puede, por consiguiente, enmendar o revocar la resolución en lo que no es objeto de recurso, salvo que la variación en la parte que comprende el recurso, requiera necesariamente modificar o revocar otros puntos de la resolución apelada (art. 867).

C. Apelación de hecho.

Este medio no es otro que el recurso de queja de la legislación de España. En efecto, cuando el Juez deniega una alzada, puede el interesado apelar de hecho en escrito que ha de presentar directamente ante el Superior y que ha de contener necesariamente los siguientes extremos: 1) los datos generales del juicio, a fin de identificarlo; 2) la fecha del auto apelado y aquella en que quedó notificado a todas las partes; 3) la fecha de presentación de la apelación ante el Juez; 4) copia literal del auto en que se denegó el recurso, o bien transcribirlo en el escrito y afirmar que es exacta la transcripción. Debe acompañarse, además, una hoja de papel en blanco del valor correspondiente. El término para presentar la apelación de hecho es de tres -

gías, en virtud de que tanto el Juzgado como la Sala están asentados en la capital de la República. Presentado el recurso, la Sala lo rechaza de plano si no se ajusta a los dichos requisitos o no se ha acompañado la hoja de papel en limpio. En caso contrario, resuelve sin trámite alguno, si es posible; y si no, debe pedir informe al Juez, por oficio, acerca de los datos que crea conveniente, y sólo en el evento de que el informe sea insuficiente, y sólo en el evento de que el informe sea insuficiente, solicita los autos originales, que ha de devolver dentro del tercero día. El Juez debe suspender la remisión del expediente, mientras lleva a efecto - cualquiera resolución, incluso la recurrida, que tenga el carácter de urgente, pero debe comunicarlos al Superior, quien puede, si lo estima del caso, ordenar el inmediato envío de los autos. Si se acoge la apelación - de hecho, se devuelven las piezas al inferior para que emplaze a las partes. Luego se elevan de nuevo al Superior y se sigue el curso normal de toda apelación. Si se rechaza o se deniega la apelación de hecho, también se envían los autos al inferior para que los agregue al principal. Si resulta que el apelante ha procedido con malicia y que no es cierto que hubiese apelado de derecho o que se le hubiera denegado el recurso, se le debe condenar al pago de las costas y se le impone una multa

de cien a doscientos colones, para los fondos de educación, bajo pena de apremio (arts. 877 a 882).

**Ch. Juicio de menor cuantía.**

Todo cuanto se ha dicho de la apelación se contrae a los juicios de mayor cuantía o de cuantía inestimable. En los de menor cuantía (los estimados en menos de tres mil colones), la regla es que sólo la sentencia es apelable, dentro del tercero día. Y una vez vencido el término del emplazamiento se dicta, sin ulterior trámite, la respectiva resolución (arts. 351, 372, 380 y 884).

**D. Recurso de Casación.**

a) Resoluciones contra las que procede: se da el recurso de casación contra las sentencias de la Sala dictadas en juicios ordinarios, o que produzcan cosa juzgada, cuya cuantía sea superior a diez mil colones o sea inestimable (arts. 899 y 900). Recuérdese que también procede contra la resolución que rechaza de plano la demanda contencioso-administrativa (art. 9 la fin de la Ley).

b) Plazo: Debe intentarse dentro de los diez días siguientes a la notificación del fallo (Art. 909).

e) Legitimación: Se exige la misma que para apelar. De modo que pueden promoverlo las partes y aun terceros, aunque éstos deben afianzar los resultados, si se solicita por cualquiera de aquéllas (arts. 864 y 908).

eh) Objeto: El recurso puede ser en cuanto - al fondo, por violación de la ley en la parte dispositiva de la sentencia; o en cuanto a la forma, por violación de las leyes que establecen el procedimiento, (art. 902).

eh') Recurso de fondo: Los motivos que dan lugar al recurso de casación por el fondo son los siguientes: 1) que el fallo contenga violación, interpretación errónea o aplicación indebida de las leyes; 2) que el fallo contenga disposiciones contradictorias; 3) que el fallo sea contrario a la cosa juzgada, siempre que se haya alegado esta excepción en el juicio; y, 4) que en la apreciación de las pruebas haya habido error de derecho o error de hecho, si este último resulta de los documentos o de las otras pruebas que han servido de fundamento a la sentencia y fuere evidente la equivocación del juzgador (art. 903).

eh'') Recurso por la forma: Sólo procede - por las siguientes causas: 1) falta de emplazamiento de los que debieron haber sido citados para el juicio; 2) falta de recibimiento a pruebas, cuando proceda con



arreglo a derecho; o falta de notificación de la resolución de apertura a pruebas; o denegación de cualquier diligencia de prueba admisible según las leyes y cuya falta haya pedido producir indefensión; 3) que el fallo sea incongruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes u omita declaraciones sobre tales pretensiones hechas a su tiempo en el pleito, y otorgue más de lo pedido. No obstante, no es motivo de nulidad la omisión de pronunciamiento en cuanto a costas o tachas, o sobre incidentes que no influyan de modo directo en la resolución de fondo, o cuando no se haya producido el fallo para llenar la omisión; 4) falta de citación para alguna diligencia de prueba que haya pedido producir indefensión; 5) si el negocio no es de competencia de los Tribunales Civiles, ya por razón del territorio, ya por razón de la materia; y, 6) cuando la sentencia se ha dictado por menor número de Magistrados que el señalado por la ley (art. 904).

La casación por la forma sólo puede alegarla la parte perjudicada con el vicio de procedimiento y para que sea admisible se requiere que se haya pedido ante el órgano correspondiente la reparación de la falta y agotado los recursos que quepan al respecto (art. 907).

d) Cuestiones nuevas y pruebas por la propia

naturaleza de recurso extraordinario que vela por la legalidad de la sentencia, no se admiten ante la Sala de Casación, de acuerdo con la doctrina del caso, excepciones que no hayan sido propuestas ni debatidas oportunamente por los litigantes durante el pleito, ni pugna de proponerse o admitirse ninguna prueba, ni le es permitida al Tribunal ordenar probanzas para mejor proveer. Sólo puede traer a la vista, por vía de ilustración, cualesquiera otros juicios o expedientes relacionados con el asunto (arts. 905 y 906)

e) Tramitación: Se interpone ante la propia Sala de Casación. Debe indicar necesariamente la clase de juicio, el nombre de las partes, la hora y fecha de la resolución que se combate y la naturaleza de ésta; contener mención de la ley o leyes infringidas y expresar con claridad y precisión en qué consiste la infracción. Hay que acompañar dos fojas de papel sellado en limpio, pues, de lo contrario, no se le da trámite al recurso y se tiene por interpuesto a la hora de la presentación del papel, que es para proveer (art. 910).

e') Rechazo de plano: Procede rechazar el recurso de plano cuando, por omisión del recurrente, no es dable saber la clase de juicio en que se dictó la resolución, o la naturaleza de ésta; o bien cuando de

los términos del recurso aparece que la resolución no admite casación, o cuando no contiene el recurso cita de ley infringida o no expresa con claridad y precisión en qué consiste la infracción, o si, tratándose de nulidad de forma, no es de las previstas en la ley (art. 911).

e'') Admisión o rechazo del recurso. Si no es del caso rechazar de plano el recurso con vista del escrito en que se interpone, la Secretaría, sin necesidad de providencia al respecto, pide los autos a la Sala de grado. Esta, con vista del oficio, emplaza a las partes para que acudan ante la Sala de Casación dentro del tercero día. Recibidos los autos y vencido el emplazamiento, la Sala de Casación admite el recurso o lo rechaza si ha sido interpuesto fuera de tiempo o cuando la nulidad por forma no ha sido reclamada oportunamente ante los órganos de instancia (art. 914). Si se admite, se previene al recurrente que presente papel para la sustentación, bajo los apercibimientos de deserción (art. 886 y 915). Si en el recurso el recurrente ha solicitado prémita de vista para informar, una vez presentado el papel en tiempo -ocho días-, se provee de conformidad; y si no se ha hecho tal solicitud, se cita a las partes para sentencia.

En lo contencioso-administrativo, como no hay trámite de vista (art. 11, Ley), presentado al papel se cita para sentencia.

En cualquier momento antes de la citación de partes para el fallo o hasta ocho días hábiles anteriores a la vista, puede la parte ampliar, en cuanto al fondo, el recurso que ha interpuesto por motivos de forma o de fondo, y citar, por consiguiente, otras leyes distintas de las que ha señalado como infringidas al interponerlo (art. 917). Salta a la vista la conveniencia de la ampliación del recurso, pues muchas veces el término de diez días es angustioso y no permite formular un recurso exhaustivo, lo que se logra luego al ampliarlo.

f) Decisión: al fallar el asunto, el Tribunal debe examinar primero las cuestiones de forma. Si son atendibles, anula la sentencia de la Sala de grado y le devuelve los autos, a efecto de que, reponiéndolos al estado que tenían cuando se cometió la falta, sea sustanciado y fallado de nuevo el negocio con arreglo a derecho, salvo que la nulidad se funde en que el conocimiento del caso no corresponde a los Tribunales civiles, en que se devuelve el expediente al órgano de origen para su archivo (arts. 918 y 919).

Si el recurso es de fondo y asiste razón al promotor, se cassa o anula la sentencia de la Sala de grado y en el mismo pronunciamiento la Casación falla el pleito en el fondo de acuerdo con el mérito de los autos (art. 920). Esto es típico quizás de la legislación costarricense, ya que en la española civil cuando se acoge el recurso por el fondo, falla el mismo Tribunal, pero en distinta resolución (art. 1745, LEC). Se ajusta más a la economía procesal aquel sistema.

Si no lleva razón el recurrente, se declara sin lugar el recurso, con costas a cargo del que lo interpuso (art. 921).

La sentencia debe ser dictada dentro del mes y medio siguiente a la vista o a la citación para fallo y la redacción estar concluida quince días después de la votación. Se publica en el Boletín Judicial, salvo que razones de moralidad aconsejen lo contrario; pero, en todo caso, se debe incluir en el tomo de Colección de Sentencias (art. 922).

Contra las sentencias de Casación no cabe recurso alguno; y contra las demás resoluciones, sólo revocatoria, a interponer dentro del tercero día. Ello, salvo la acción por prevaricato (art. 932).

#### **E. Recurso de revisión.**

Se encuentra regulado en los arts. 933 a 944 del CPC. Como se verá, es un trasplante de lo dispuesto en la LEC.

Presidencia: Se da sólo contra sentencias - firmes de las que causen ejecutoria o produzcan cosa juzgada material, en los siguientes casos: 1) si la parte demuestra que por fuerza mayor o por obra de la contraria no pudo recusar algún Juez o presentar cualquier prueba o comparecer al acto en que se evacuó alguna de la contraria, si en uno u otro caso ha habido indefensión y no ha sido posible en el curso de los autos solicitar la reparación respectiva; 2) cuando la sentencia ha recaído en virtud de documentos que al tiempo de dictarse ignoraba el interesado haber sido declarados falsos, o cuya falsedad haya sido declarada después de la sentencia; 3) cuando ésta se ha dictado en virtud de prueba testimonial y los testigos sean condenados por falso testimonio dado en las declaraciones fundamentales del fallo; 4) si ha sido obtenida la sentencia en virtud de cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta; y, 5) en caso de juicios seguidos con un defensor legal, si el recurrente demuestra haber estado fuera de la República desde el principio, de manera que no pudo presentarse a tiempo hábil para rendir prueba (art.933).

b) Organo: Corresponde el conocimiento del -

recurso a la Sala de Casación, como órgano supremo de la jerarquía judicial (art. 937).

c) Plazo: En esto difiere de la legislación de España. Se fija un plazo de tres meses, a partir del descubrimiento de los documentos o el fraude, del error del impedimento, de la declaratoria de la falsedad, del perjurio de los testigos, o del regreso del ausente, salvo, en este último caso, en que demuestre no haber tenido conocimiento del fallo, iniciándose, entonces, el plazo a partir de ese conocimiento (art. 934). Sin embargo, en ningún supuesto puede interponerse el recurso pasado diez años de la fecha de la sentencia (art. 935).

ch) Legitimación: No es explícita la ley al respecto. Sin embargo, del texto del art. 933 se infiere que sólo las partes, mejor dicho, la parte perjudicada, puede promoverlo.

d) Requisitos: No se fijan reglas especiales en cuanto a la forma del recurso. Debe dársele, en consecuencia, la general de toda demanda (art. 208). Para que pueda admitirse debe acompañarse constancia de que se ha depositado la suma de quinientos colones, o cien si la cuantía del caso es inferior a dos mil quinientos colones (art. 936).

e) Tramitación: Admitido el recurso, la Sala

llamará a sí todos los antecedentes del pleito y emplazará a cuantos hayan litigado, o a sus causahabientes, para que dentro de cuarenta días comparezcan en resguardo de sus derechos. Apersonadas las partes o declarada su rebeldía, se continua como si fuera un incidente el recurso (arts. 937 y 938). La sentencia, como es lógico, puede acoger o denegar la revisión (art. 940 y 943).

f) Efectos:

f') de interposición: El recurso no suspende la ejecución de la sentencia impugnada. Sin embargo, el Tribunal, en vista de las circunstancias, a petición del recurrente, previa fianza, puede ordenar la suspensión de las diligencias de ejecución. La fianza la fija el mismo Tribunal y debe comprender el valor de lo litigado y los daños y perjuicios consiguientes. Si interpuesto el recurso, o en cualquiera de sus trámites, se suscitan cuestiones que previamente deba resolver la justicia penal, se suspende el procedimiento hasta que la acción penal sea resuelta por fallo firme (art. 939):

f'') de la decisión: lo que se resuelva no tiene recurso alguno. Si se acoge la pretensión, se rescinde la sentencia, en todo o en parte, según lo pedido. Se expide certificación del fallo y se devuelven los autos al Tribunal de origen para que las partes usen



de su derecho, según les convenga, en el respectivo juicio. En éste servirán las declaraciones del proceso de revisión, las cuales no pueden ser ya discutidas. La rescisión de la sentencia no afecta los derechos adquiridos por terceros. Y cuando se declara improcedente, se condena en todas las costas al recurrente y en la pérdida del depósito (art. 940 a 944).

#### IV. BASES DE REFORMA.

Es quizás la materia de recurso la única que no requiere reformas sustanciales en lo contencioso-administrativo costarricense. En general el CPC se ha inspirado -a veces textualmente- en la LEC. Y se han introducido variantes aconsejadas por el medio: por ejemplo, según se ha podido observar, casi todos los plazos son más reducidos que los de España, habida cuenta de lo corto de las distancias.

##### 1. Sobre la inclusión de la materia

Puede mantenerse la situación actual y dejar que, hasta donde sea posible, la materia se rija por la legislación civil, lo que, por un lado, hace menos exten-

sa la ley de lo contencioso-administrativo, y, por el otro, favorecer a los abogados y partes, al mantener un régimen único al respecto. En todo caso, en estos momentos una comisión de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia elabora un proyecto de reforma a la legislación procesal (entre otros objetivos para hacer la justicia más sencilla, pronta y cumplida), lo que, entonces, influirá en lo contencioso-administrativo.

Debe, sí, incluirse un capítulo sobre los medios de impugnación; establecer que se reconozcan los de la ley civil y remitir a ésta en la sustanciación y demás extremos; capítulo donde estarán contenidas, además, todas las disposiciones específicas que sean necesarias, según lo que luego se dirá.

2. Sobre la denominación de los recursos: La única diferencia con la legislación española se presenta en lo que toca a la reposición, la súplica y la queja.

Sin embargo, debe mantenerse la terminología costarricense: hemos visto que Alenlá-Zamora y Castillo sostiene que el recurso de reposición debería llamarse revocatoria, por lo que nuestra legislación se ajusta a tan autorizado criterio. En orden a la súplica, innegario es el establecimiento de distingos entre iguales recursos por el hecho del Tribunal ante quién se inter-

ponen. Y en lo que se refiere a la queja, preferible es mantener el nombre de apelación de hecho, como contraposición a la de derecho denegada por el órgano a quo. Además, en Costa Rica llámase queja a los medios que se interponen para lograr que se corrija disciplinadamente a las partes, abogados y tribunales (arte. 946 y ss., CPC), por lo que habría que variar esta denominación, si no se mantuviese el sistema.

3. Sobre el régimen de los recursos. Parece aconsejable mantener el régimen vigente. No es necesario introducir la audiencia al rebelde: lo pequeño del país evita el peligro de que no se notifique una demanda al accionado, sea personalmente o por cédula en su casa de habitación. Por otro lado, en la contencioso-administrativa la parte demandada es casi siempre una institución pública, con domicilio fijo y conocido; y si no contesta la acción, es por cuanto así lo desea. Debe, entonces, pasar por las consecuencias legales de la rebeldía. Y en el supuesto del proceso de lesividad, la experiencia enseña que no más se siente amenazado el particular en su derecho ya reconocido por la Administración, cuando acude en defensa del mismo. No hay urgencia, por consiguiente, de que se siga el juicio sin su intervención y se le cause indefensión.

Y se trata del ausente (de la persona que se ha ausentado de su domicilio y se ignora su paradero), tampoco se observa peligro alguno de indefensión: en primer lugar, se le debe nombrar representante legal - en el juicio (arts. 149 y ss. CPU); y, luego, se ha arbitrado a su favor el recurso de revisión, según se ha visto en la sección correspondiente.

Menos cabe implantar la apelación extraordinaria, ya que en Costa Rica toda sentencia es apelable. - Además, de establecerse, sería un recurso de casación - en interés de la ley, lo que nunca se ha estimado necesario.

4. Sobre la revocatoria: No se justifica ninguna modificación. Está correcto que, en términos generales, proceda la revocatoria contra todos los pronunciamientos que dicta un órgano judicial, siempre que no sean sentencia, conforme al principio que ha dado lugar al establecimiento del régimen de las impugnaciones.

5. Sobre la apelación: En Costa Rica, en todas las materias, impera el sistema de instancia doble. Al discutirse la actual Ley se pensó en atribuir la función contencioso-administrativa a un órgano colegiado, en única instancia (51). Sin embargo, la Asamblea Le-

(51) Fernando Baudrit, Opinión sobre el proyecto de ley, RCA, N. 60, p. 383.

gislative mantuvo el doble grado, cuyos frutos no han sido contraproducentes: se ha observado que la justicia administrativa, en términos generales, marcha con mayor celeridad que la civil, por lo que no existe, en el actual momento, necesidad de variación alguna. De ahí que haya que respetar el régimen vigente, en lo que dice al recurso de apelación.

También no debe alterar lo relativo a la legitimación concedida a los terceros. Si se les permite actuar en primera instancia, bien pueden hacerlo en segunda. Hay que recordar que la intervención se les reconoce con el fin de prever el resultado del proceso, por lo que no es lógico que, entonces, se les impida ocurrir con independencia de las partes principales. La exigencia de garantía limitará el ejercicio de la facultad y lo reducirá a sus adecuados límites. Y menos puede variar lo relacionado con la facultad concedida al abogado director. Las razones que dieron lugar a tal innovación persisten y aseguran mayor justicia.

6. Sobre el recurso de casación Igualmente debe conservarse inalterable. Los frutos dados por esta institución son beneficiosos. Conviene que en último término la justicia administrativa la realice un órgano colocado en la cúspide de la jerarquía judicial, donde

que se está jugando a otro Poder del Estado. Además, recientemente un grupo de abogados solicitó a la Junta Directiva de su Colegio que convocara a Asamblea General, a efecto de examinar si convenía o no la supresión del recurso en todo el ordenamiento jurídico. La definitiva se dispuso mantenerlo, por lo que debe respetarse el criterio del máximo organismo de la Corporación.

No hay que modificar la regla que concede el recurso al rechazo de plano de la demanda, habida cuenta del carácter definitivo e importancia del pronunciamiento.

Precede una variación en lo que alude a la cuantía. Por la entidad y novedad de la materia, no se justifica que se restrinja el recurso con motivo de la estimación. Debe concederse en todo negocio, lo que no implicará ningún recargo de la labor, ya que los casos estimados en menos de diez mil colones son pocos.

También conviene arbitrar el trámite de vista. Así se recomendó al redactarse la actual ley, en que se dijo: "De otro lado, el trámite de vista ante el Tribunal de Casación no debe eliminarse, sobre todo en materias que vamos a experimentar y que deben merecer por eso, la mayor amplitud de debate. Ya se nos ha censurado por las limitaciones que ahora existen para dirigirse verbalmente a los tribunales. No es prudente sumen-

tarlas" (52).

Por último, debe prescribirse que también será motivo de casación por la forma, lo relativo a la falta de competencia de los Tribunales de lo contencioso-administrativo, ya por la materia, ya por el territorio. Ello, en virtud de que el art. 904, 5, CPO, se refiere a los tribunales civiles únicamente y podría suscitarse cuestión al respecto, que conviene evitar.

7. Sobre el recurso de revisión. Nadie discute la necesidad de este recurso. Además, lo reconoce u ordena expresamente la C. Polít. Debe mantenerse el sistema. La única diferencia con la LJO estriba sólo en las causas, que admite ésta, de violación de la ley juzgada y la incongruencia, contempladas en Costa Rica dentro del instituto de casación.

El término común de tres meses es más conveniente, por ser único. Si es de provecho reducir el término máximo a cinco años, como en la LJO. Esto, al menos en lo contencioso-administrativo, pues el de diez años es bastante extenso, y en esta materia los términos deben ser cortos, para seguridad de la actividad administrativa y de los intereses que protege.

---

(52) Baudrit, cit., p. 383.

## CAPITULO VIII

### EJECUCION DE SENTENCIAS

#### I. GENERALIDADES (1).

##### 1. Objeto de la función jurisdiccional.

Sabido es que la función jurisdiccional del Estado tiene por objeto asegurar el mantenimiento del orden jurídico mediante la aplicación del derecho objetivo, que se traduce en tutela y seguridad de los derechos e intereses de toda persona.

Esa función se desarrolla por medio del proceso, cuya fase culminante es la sentencia o pronunciamiento judicial en que se manda lo que se debe hacer con arreglo a derecho. En algunos casos ello puede ser su-

(1) Prieto Castro, Manual de Derecho Procesal Civil, II, pp. 449 y ss.; Guasp, Derecho Procesal Civil, pp. 837 y ss.; Alsina, Tratado, III., pp. 33-34; Couture, Fundamentos del Derecho Procesal Civil, pp. 329 y ss.; González Pérez, Tratado, II, pp. 774 y ss.; La ejecución de las sentencias contencioso-administrativas, Madrid 1951; Ayarzaguiray, Introducción a la Ejecución de la sentencia, pp. 17 y ss.



ficiente, concluyendo así el cometido de la jurisdicción (sentencias declarativas y constitutivas); pero - en otros el fallo contiene el mandato de acomodar la realidad exterior a lo que ha tenido como justo (sentencias condenatorias o de condena), lo que hace necesaria una serie de actos posteriores para el debido cumplimiento de la cosa juzgada.

## 2. Ejecución voluntaria.

Esos actos pueden ser realizados espontáneamente por el perdedor. Si así sucede, se está ante la ejecución personal voluntaria o ejecución voluntaria.

## 3. Ejecución forzosa.

En cambio, si no se acata voluntariamente la sentencia, no pueden quedarse las cosas en tal situación, pues sería absurdo dejar en último término la realización de la justicia a cargo de las partes que han infringido el ordenamiento legal. De ahí la institución de la ejecución forzosa, forzada o de embargo, según la cual la sentencia se lleva a cabo con la voluntad del deudor, sin su voluntad y aun contra su voluntad, desde que ya no es un simple obligado, como en la relación de derecho sustancial, sino un subyector, un sometido por

la fuerza coercible de la sentencia.

4. Definición.

De lo expuesto, que se define la ejecución de sentencia como el conjunto de actos estatales dirigidos a asegurar la eficacia práctica de una sentencia (2).

5. Naturaleza de la etapa de ejecución.

Ha surgido polémica acerca de la naturaleza de la etapa de ejecución de sentencia. Una corriente sostiene que es actividad administrativa y no jurisdiccional, porque ésta recae con la sentencia. Así, en España se ha dicho que la ejecución es de naturaleza ejecutiva, desde que los órganos jurisdiccionales se limitan, según la Ley Orgánica de Tribunales, a juzgar y hacer ejecutar lo juzgado; pero que la imposición de la fuerza es monopolio del Poder Ejecutivo del Estado (3). Otros justifican la tesis con el criterio de que la ejecución no constituye un derecho de petición ante la autoridad judicial, sino una manifestación pública del de

---

(2) Couture, ob. cit., p. 329.

(3) Lois, Teoría del objeto del proceso, ADG, II, pp. - 614 y ss.; Teoría de la expropiación procesal, RD priv. XXXII, p. 1104.

recho de propiedad (4).

Sin embargo, el criterio que impera es el que sí constituye actividad jurisdiccional, por ser consecuencia de un proceso, del que constituye la última fase, "el punto culminante de la realización del derecho". Se afirma, además, que el derecho de propiedad, como garantía de los acreedores, solo se puede hacer efectivo merced a la actividad de la jurisdicción; y que no obsta que los actos materiales de ejecución los realice la autoridad dependiente del Poder Ejecutivo, porque lo ha de a consecuencia de encargo u orden del Poder Judicial (5).

## II. La ejecución en el Derecho Procesal Administrativo.

### 1. Distintos supuestos.

Como es lógico, la sentencia en el juicio contencioso-administrativo puede ser favorable o desfavorable a la Administración.

En el primer supuesto, no acontece problema -

---

(4) Cita de Couture, ob. cit., pp. 333-334.

(5) Gansp, ob.cit., p. 837; Prieto Castro, ob. cit., II. p. 451; Alsina, ob. cit., III., p. 42; Couture, idem; Gómez y Herce, Derecho Procesal, I., p. 606.

alguna con la ejecución, porque el órgano administrador proceda a realizar el acto impugnado en el proceso, si es que ya no lo había hecho con base en el principio de ejecutoriedad de los actos administrativos. Y si el Tribunal ha acordado la suspensión provisional de la disposición, al sobrevenir la sentencia desestimatoria, de pleno derecho queda sin efecto tal resolución suspensiva y cabe, por ende, la ejecución o la realización inmediata del respectivo acto.

El problema se presenta en la segunda hipótesis. Por lo general, como es lo debido, la Administración acata los fallos contrarios a su tesis, es decir, hay ejecución voluntaria. Pero, lamentablemente, también ha tenido que arbitrarse el instituto de la ejecución forzosa o forzada, en virtud de que en no pocas ocasiones surge rebeldía, cuando no obstinada oposición, al riguroso cumplimiento del mandato jurisdiccional (6).

## 2. Criterios acerca de la ejecución.

De otro lado, un sector de la doctrina aboga por la ejecución necesaria de la sentencia, lo que con-

---

(6) V. González Pérez, La ejecución, cit.; Cusita, Ejecución de sentencias en el Proceso Administrativo - español, RAP, N. 9, pp. 60 y ss.; Marguerite Payelle, La force exécutoire des décisions de justice à l'encontre des administrateurs publics et de leurs agents.

sidera como uno de los postulados fundamentales de la -  
materia administrativa, mientras que, distinto grupo ad-  
mite que en circunstancias excepcionales debe la ley re-  
conocer a la Administración, por razones de interés pú-  
blico, la facultad de inexecutar o suspender las resol-  
ciones definitivas de los Tribunales contencioso-admini-  
strativos, si bien indemnizando debidamente el perju-  
dicio. Los defensores del primer criterio aducen la -  
santidad de la cosa juzgada, la existencia del Estado -  
de Derecho y del Derecho Administrativo, así como el -  
prestigio de los Tribunales administrativos que deben -  
equipararse a los ordinarios, ejecutores a toda costa de  
sus sentencias. Y los defensores de la otra tesis se  
basan, fundamentalmente, en que el interés privado debe  
ceder ante el público. (7)

El segundo criterio, según se verá, es, mun-  
que limitado, propio del derecho español, de donde ha -  
sido llevado a otras pocas legislaciones. En cambio, el  
primero representa el sentir de un gran sector de la -

---

(7) Guaita, Ejecución, cit., pp. 64-65; Varela, Código  
de Procedimientos de lo contencioso-administrativo  
para la Provincia de Buenos Aires, comentario al -  
Art. 80, p. 319; Salvador Dana, Un nuevo Código de  
lo contencioso-administrativo para la Provincia de  
Santa Fé, RICA, N. 3 de 1961, p. 273.

doctrina (8).

3. Poder que debe ejecutar la sentencia.

También se discute si la ejecución de la sentencia contencioso-administrativa debe realizarla el Poder Judicial o si corresponde a la Administración. Y — élle con más ardor que en el Derecho procesal civil, pues — se dice— que no es concebible que un Poder del Estado ejerza la coacción sobre otro, lo que podría dar lugar al rompimiento de la armonía que debe existir al respecto, aparte de que se alteraría el principio de División de Poderes (9).

4. Medios para hacer ejecutar la sentencia.

Tanto la doctrina como las legislaciones reconocen dos medidas distintas al efecto: las directas y — las indirectas. Aquéllas, representadas por las que — puede adoptar el Tribunal, de oficio o a gestión de parte; y las otras, más bien sustitutivas, consisten en — amenazas de castigo y responsabilidad sobre los funcionarios rebeldes, fuera de la responsabilidad pecuniaria

---

(8) Bonnard, Précis de Droit Administratif, pp. 231, 258; Zanobini, Corso, II., pp. 317-318; Fleiner, Instituciones, p. 218.

(9) Ubierna, Jurisdicción contencioso-administrativa, — pp. 238 y ss; Bravo, Jurisdicción contencioso-administrativa, pp. 220 y ss.

de la Administración (10).

### III. ALGUNAS LEGISLACIONES.

#### 1. Italia.

En principio está obligada la Administración a ejecutar las decisiones del Consejo de Estado (11).

Y se han establecido medidas indirectas para lograr la ejecución, como la posibilidad de un nuevo recurso contra el acto que desaconte el fallo y la responsabilidad de la Administración (12).

#### 2. Francia.

El Consejo de Estado tiene declarado que la cosa juzgada debe ser "íntegramente ejecutada" (13).

Maurice estima que la Administración debe eji

---

(10) González Pérez, Tratado, II, pp. 800-804; La ejecución, cit., p. 10; La Sentencia administrativa, su impugnación y efectos, pp. 307 y ss.

(11) Giucciardi, La Giustizia Amministrativa, pp. 240-242.

(12) Lessona, La ejecución de sentencias y decisiones - en la justicia administrativa italiana, RAP, 13, - pp. 103-120; González Pérez, Tratado, I., p. 413.

(13) Arret de 18 de mayo de 1935.

cutar las sentencias en todo caso (14).

Sin embargo, no existen medios eficaces para obligarla. De ahí que se haya dicho que: "En France, - le regne de la loi est proclamé, mais l' arbitraire se réfugie dans l' execution". La doctrina ha tratado de remediar el problema, sin lograrlo, al punto de que se ha afirmado que la situación es alarmante (15). Se ha reconocido la responsabilidad de la Administración; pero el arma más eficaz ha sido la responsabilidad personal de los funcionarios rebeldes, lo que día a día acepta con menos desgano el Consejo de Estado (16).

También se ha admitido que en ciertos casos - que puedan comprometer la paz pública, cabe la no ejecución de la sentencia, indemnizándose al particular (17).

### 3. URUGUAY.

En general la Administración cumple las sentencias correcta y voluntariamente. En caso de resistencia o demora, el interesado puede demandarla ante la justicia ordinaria, reclamando daños y perjuicios, o bien de

---

(14) Précis élémentaire de Droit Administratif, pp.237-238.

(15) González Pérez, I., p. 358.

(16) González Pérez, I., p. 359.

(17) Walline, Droit Administratif., p. 749.



denunciar la omisión a la justicia penal, ya que puede configurarse el delito de desacato o el de omisión contumacial a los deberes del cargo. El Tribunal está facultado para denunciar el hecho a la justicia penal o a los órganos que ejercen el control de la Administración responsable (18).

#### 4. Ecuador.

No dispone la ley medios para suspender o no ejecutar el fallo. Mandó que: "Las autoridades, corporaciones o funcionarios de todo orden a los cuales corresponda la ejecución de una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dictarán cuando sea del caso, dentro del término de cinco días, contados desde la fecha en que el Tribunal se la comuniqué, las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto". (19)

#### 5. Colombia.

Tampoco existe la institución de suspensión o inejecución de la sentencia. El art. 121 del Código Con

---

(18) Sayagués Lazo, Tratado, II., p. 598.

(19) Art. 44 de Ley N. 33 de 11 de set. 1946.

tencioso Administrativo dispone que: "Las autoridades, corporaciones o funcionarios de todo orden a los cuales corresponda la ejecución de una sentencia de los organismos de lo contencioso administrativo, dictarán dentro del término de treinta días, contados desde su ejecutoria, la resolución competente, en la cual se adoptarán las medidas necesarias para el debido cumplimiento de lo resuelto" (20).

#### 6. Guatemala.

Establece la ley que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo contará con el auxilio y cooperación de cualquiera autoridad o funcionario para llevar adelante la ejecución y cumplimiento de sus sentencias. Sin embargo, permite que la Administración, por razones de interés público, acuerde la suspensión del cumplimiento de la sentencia, lo que debe hacer saber al Tribunal dentro del término de diez días, a efecto de que determine, por la vía de los incidentes, la indemnización que haya de concederse en substitución del derecho declarado en la sentencia (Arts. 46-49) (21).

---

(20) Ortega Torres, Código Contencioso Administrativo, p. 216.

(21) Constitución y Leyes de Guatemala, Néstor A. Cruz, p. 255.

7. Argentina.

En el Código de Buenos Aires se regula bastante bien la materia. Se atribuye la ejecución a la jurisdicción y se establecen medidas directas e indirectas para lograr el cumplimiento del fallo. Interesa destacar, para adquirir una idea del sistema, el siguiente texto: "Qualquiera que sea la disposición que la Suprema Corte mande cumplir por los empleados o funcionarios de la Administración, éstos deberán hacerlo, aun cuando no exista ley que lo autorice, aun cuando haya ley que lo prohíba y aun cuando sus superiores le ordenasen no obedecer. En caso de omisión en el cumplimiento, los directa e indirectamente culpables incurrirán en la responsabilidad personal establecida por el art. 159 de la Constitución" (Art. 85).

Sin embargo, se permite la no ejecución de las sentencias por motivos de interés público o cuando ha recaído sobre bienes que la autoridad administrativa esté autorizada a expropiar; pero con la particularidad de que "se entrega al juicio exclusivo de la Suprema Corte la decisión sobre la oportunidad de suspender la ejecución de la sentencia" (arts. 80 y 81) (22).

---

(22) Varela, Código, cit., pp. 318-319 y 327.

En general, los demás Códigos de Provincias - siguen el mismo sistema (23).

Incluso el proyecto de nuevo Código para la - rovincia de Santa Fé, inspirado en la ley española de 1956, admite la suspensión e inajecución de la sentencia, según lo siguiente: "j... modalidades especiales para - la ejecución de sentencias, a fin de que el interés pri - vado no prevalezca o perjudique al interés público en - el cumplimiento de las decisiones definitivas de esta - naturaleza, cuando realmente exista, pero siempre obreg - do el Tribunal como soberano frente al Poder Ejecutivo o Administrador" (24).

### 8. España.

#### A. Poder al que se encarga la ejecución.

Se atribuye la materia a la Administración. En efecto, la LJO dispone que la ejecución de las sen- - tencias corresponde al órgano que haya dictado el acto o disposición objeto del recurso (Art. 103).

#### B. Manera en que se ejecuta la sentencia.

---

(23) Argañarás, Tratado de lo contencioso-administrati- - vo, pp. 379-386.

(24) Salvador Dana, Un nuevo Código, cit., p. 273.

Una vez firme el fallo, se comunica, en el plazo de diez días, por medio de testimonio en forma, al órgano a quien corresponda, para que la lleve a pure y debido efecto, adopte las resoluciones procedentes y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en la sentencia (Art. 104, LJO). Como se puede ver, lo anterior representa una medida directa a los efectos de la ejecución.

C. Conducta a seguir por la Administración.

El órgano debe acusar recibo de la sentencia en el plazo de diez días, y en el de dos meses, contados desde que reciba aquélla, tiene que adoptar una de las tres siguientes resoluciones: 1) la ejecución del fallo, tomando a la vez las medidas necesarias al efecto; 2) - la suspensión del cumplimiento total o parcial del fallo, por el plazo que marque; y, 3) la inexecución en absoluto, total o parcial, del mismo fallo (art. 105, - LJO). El primer supuesto es el normal, el de ejecución procesal voluntaria.

Ch. La suspensión y la inexecución.

Tanto la suspensión como la inexecución sólo puede decretarse por el Consejo de Ministros, con carág

ter extraordinario, fundándose en alguna de las siguientes causas: 1) peligro de trastorno grave del orden público; 2) temor fundado de guerra con otra potencia si hubiere de cumplirse la sentencia; 3) quebranto en la integración del territorio nacional; y 4) detrimento grave de la Hacienda Pública. Sin embargo, este último motivo no puede aducirse en el caso de una sentencia que haya impuesto el pago de una suma de dinero, en el que, si se estima que el cumplimiento de la sentencia, en sus propios términos, puede producir trastorno grave a la Hacienda Pública, el Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado, fija la modalidad de pago en la forma menos gravosa para el Tesoro Público, lo que pondrá en conocimiento del Tribunal, por medio del Abogado del Estado, a fin de que, oídas las partes, resuelva en definitiva sobre el modo de ejecutar la sentencia (Art. 105, 2ª y 3ª, LJO).

Si se acuerda el fraccionamiento o aplazamiento, surge la obligación de pagar intereses de demora al tipo legal. Y no pueden suspenderse ni dejar de ejecutarse las sentencias confirmatorias de actos o disposiciones de la Administración, salvo las recaídas en procesos de lesividad (Art. 105, 4 y 5).

Cuando no se adopta ninguna de las indicadas medidas dentro del plazo de dos meses concedido al afeg

to, sin perjuicio de la responsabilidad que pueda originarse por ello, se debe ejecutar la sentencia en la forma y término en ella consignados, bajo la personal y directa responsabilidad de los Agentes de la Administración (Art. 105, 6).

Tanto en el evento de suspensión temporal de todo o parte del fallo, como en el de inexecución total o parcial, el Tribunal, a instancia de cualquiera de las partes perjudicadas, y previa audiencia de las demás, debe señalar la suma que corresponde al interesado a título de daños y perjuicios, si no es posible atender en otra forma la eficacia de lo resuelto. La resolución debe ponerse en conocimiento del Gobierno, a fin de que haga efectiva la indemnización o se cumpla lo mandado, sin perjuicio de que, en el plazo de dos meses, pueda ejercer la facultad de pago fraccionado, con intereses, desde luego (Art., 106).

La suspensión o inexecución debe acordarse sin contradecir, censurar, ni revisar los fundamentos que haya expuesto el Tribunal (Art. 111). Por último, al principio de cada año judicial, debe publicarse en el Boletín Oficial del Estado una relación expresiva del cumplimiento que en el año anterior hayan tenido las sentencias de la jurisdicción contencioso-adminis-

trativa, con expresión, en cuanto a las no ejecutadas, del motivo respectivo (Art. 112).

Ch'. Este instituto de la suspensión o inejecución es típico del derecho español, al igual que el proceso de lesividad -según se ha visto-, y el condonante (25).

Sostiene Guaita que la diferencia entre el derecho de España y el extranjero no radica en que en aquél quedan sentencias sin ejecutar, lo que también sucede en los otros, sino en que la inejecución puede ser legal en España, mientras que en los demás países es siempre ilegal. Y agrega que el Estado de Derecho sufre una quiebra de facto con la inejecución ilegal de las sentencias, pero que es más peligrosa, porque deja al demandante inerte por completo ante la Administración, la inejecución legal; que quizás no juegue, en principio, con el Estado de Derecho, la posibilidad de que las sentencias queden sin ejecución, siempre que para ello haya razón suficiente y justa indemnización, como también ocurre con la propiedad, al igual que piensan, con más o menos restricciones, Lessona, Benedicenti, Miola, - Castano y Cuevas (26).

---

(25) Casado, La interposición del recurso contencioso administrativo por la propia Administración, RFP, N. 7., p. 125.

(26) Ejecución, cit., pp. 64, 89-90.



La historia de la institución es la siguiente: en el Reglamento de lo contencioso-administrativo de 1838 se creó la suspensión. Después, en 1894, se estableció la inejecución, sin indemnización, lo que no tuvo buena acogida, como era lo indicado. Por Ley de 5 de abril de 1904 se limitaron los motivos a los que contiene hoy la LJO. Por Decreto de 14 de octubre de 1926 se volvió a negar la indemnización, lo que mereció críticas: "ya que si la entidad administrativa puede acordar no sólo la no ejecución, sino a la vez que no indemnizará perjuicio alguno, la acción contenciosa deja de ser un valor positivo y eficaz y constituye una regresión notable en el proceso de la evolución jurídica del Derecho Público" (27). Mediante Decreto de 13 de marzo de 1930 se dejó sin efecto el de 1926. Y, por último, por Ley de 18 de marzo de 1944 se estableció un motivo quinto, consistente en "cualquier otra causa que entrañe idéntica gravedad, a juicio del Gobierno"; disposición que: "dejaba en el aire a la ya no muy firme ejecución del fallo" (28), por lo que se la suprimió en el -

---

(27) González Pérez, La ejecución, cit., p. 17.

(28) Juan Ríos Sarmiento, Legislación Contencioso-administrativa, p. 213.

actual texto (29).

Qu''. Como se ha podido observar, el sistema español trata las causas de suspensión e inexecución, lo que ha sido alabado por la doctrina (30). Además, la medida no puede tomarla cualquier órgano, sino sólo el Consejo de Ministros, con carácter extraordinario. Y con límites en el tiempo, dos meses, pasados los cuales no queda más que la ejecución inexorable. Todo ello, fuera de la indemnización.

En virtud de todas esas reservas y precauciones, la doctrina española se muestra de acuerdo con la institución, la que califica de resabio de la antigua jurisdicción retenida y considera como un caso de expropiación forzosa del derecho declarado en la sentencia, por motivo de utilidad pública (31), carácter éste que también se le atribuye en el extranjero (32).

---

(29) Exposición motives, en Justicia Administrativa, - González Pérez, p. 206.

(30) Gascón y María, El recurso contencioso-administrativo, p. 52.

(31) Jordana de Peñas, Derecho Administrativo, p. 212; Rey Villanova, II, p. 923; Alvarez Gendín, Manual de D. Administrativo, p. 367; Posada, Tratado de D. Administrativo, II, pp. 511-512; Urdarria, De lo contencioso-administrativo, pp. 238-243; González Pérez, Tratado, II, pp. 780 y 794.

(32) Sayagüés Lazo, ob. cit., II. p. 599.

Quinta. A pesar de la crítica que hace a la inejecución, Guaita se muestra de acuerdo con el sistema según está configurado en España, y dice que las cuatro causas son realmente tan excepcionales, que nada habría que oponer si se aplicaran con discreción, pues no es probable que se presenten, al menos, con frecuencia, y cuando así ocurra, obligado es reconocer que debe ceder el interés particular al público que representa la Administración y que sólo ella debe apreciar (33).

D. Imposibilidad de ejecutar el fallo.

La doctrina procesal considera como un límite natural de la ejecución que ésta sea imposible (34); más admite que en tal supuesto se convierte la obligación - en indemnización de daños y perjuicios (35), criterio - que sigue la LJG, al decir que no puede suspenderse ni declararse inejecutable una sentencia por imposibilidad material o legal de ejecutarla; y que, si se presenta - la situación, debe someterla la Administración, por medio del Abogado del Estado, al Tribunal, dentro del pla-

---

(33) Sayagués Lazo, ob. cit., pp. 94-95.

(34) González Pérez, La ejecución, cit., p. 18.

(35) Guasp, Derecho P. Civil, p. 883; González Pérez, - Tratado, II., p. 799.

zo de dos meses, a fin de que, con audiencia de partes, se acuerde la forma de llevar a efecto el fallo (Art. - 107).

**E. Otras medidas.**

Quando se trata de condena por cantidad líquida, la Administración debe acordar el pago en la forma y dentro de los límites que permitan los presupuestos y determinen las disposiciones referentes al pago de las obligaciones y deudas del Estado, de la Provincia o del Municipio. Y si para ello es preciso un crédito, suplemento de crédito o presupuesto extraordinario, se debe iniciar su tramitación dentro del mes siguiente al día de la notificación de la sentencia, sin que pueda interrumpirse por ningún concepto (Art. 108).

Se considera caso de responsabilidad civil y criminal la infracción a lo preceptuado acerca de la ejecución de sentencias, entendiéndose como desobediencia punible, en forma igual a la establecida respecto de las sentencias civiles y criminales (Art. 109). El Tribunal puede adoptar, mientras no conste en los autos la total ejecución de la sentencia o la efectividad de las indemnizaciones, siempre a instancia de parte, cuantas medidas sean adecuadas para promoverla y activarla

(110). Y si pasan seis meses desde la fecha de recepción del testimonio de la sentencia, o desde la fijación de la indemnización, sin que se haya ejecutado aquélla o satisfecho ésta, el Tribunal, con audiencia de las partes, adopta las medidas que considere procedentes para el cumplimiento de lo mandado, sin perjuicio de que deduzca el tanto de culpa correspondiente por delito de desobediencia, para su remisión al Tribunal competente. Por último, si se trata de funcionarios cuyo procedimiento sólo puede dirigir el Tribunal Supremo, se transmite a éste la denuncia (Art. 110, 2, 3 y 4).

F. Tal, en síntesis, el sistema español sobre ejecución de sentencias. De él se ha dicho, antes de la reforma de 1956, que " pese a sus imperfecciones podemos señalar, sin temor a equivocarnos, que es uno de los más perfectos, pues a pesar de la dificultad que supone esta materia, se reconocen medidas al particular beneficiado por la sentencia que, si no permiten afirmar que existe una completa garantía de la ejecución del fallo, sí que existen medios eficaces conducentes a ello" (36). Esta afirmación se estimó discutible (37). Y,

---

(36) González Pérez, La ejecución, cit., pp. 9-10.

(37) Guaita, La Ejecución, cit., p. 61.

también antes de la reforma de 1956, se dijo que: "Cree que puede afirmarse que la normativa española sobre ejecución de sentencias contencioso-administrativas es seguramente la más regresiva entre las de todos los países donde la jurisdicción existe, de tal modo que puede lícitamente preguntarse si no viene a poner en entredicho todo el sistema jurisdiccional al negar prácticamente su verdadera eficacia última" (38).

Conviene advertir que la reforma de 1956, fuera de la supresión de la causal quinta de inexecución - introducida por la Ley de 18 de marzo de 1944, tendió - "a aumentar las garantías del administrado.... reforzando de las medidas indirectas que el Ordenamiento jurídico pone en manos del que ha obtenido una sentencia favorable, a fin de lograr la plena efectividad de lo dispuesto en el fallo" (39).

#### IV. COSTA RICA.

##### 1. Criterio del autor.

---

(38) García de Enterría, Sobre un texto refundido de la jurisdicción contencioso-administrativa, RAP, N. 6 p. 281.

(39) Exposición de motivos, en la Justicia, cit., pp. 206-207.

A. Sobre la naturaleza de la ejecución.

No hay duda de que es y debe ser actividad jurisdiccional, la última fase de la misma en un caso concreto. Es más, ello ni siquiera debería ocupar la etapa, pues constituye un axioma dentro del derecho procesal. Basta con recordar que la actividad jurisdiccional se cumple tanto en el ~~conocimiento~~ como en la actividad de ejecución, y que existe una unidad fundamental entre todos los momentos del proceso, tanto en lo declarativo como en lo ejecutivo (40), ya que la única diferencia, entre ambas etapas radica en los alcances de la pretensión: en la primera se recaba una declaración de voluntad del órgano judicial, mientras que en la segunda -gracias ya a esa declaración-, se solicita una manifestación de voluntad (41).

Luego, si es jurisdicción, deben estar los Tribunales previstos de la executio, desde que "En el orden del derecho, ejecución sin conocimiento es arbitrariedad; conocimiento sin posibilidad de ejecución es divagación" (42).

---

(40) Couture, Fundamentos, cit., p. 330.

(41) Guasp, Derecho, cit., p. 837.

(42) Couture, ob. cit., p. 335.

La circunstancia de que los actos materiales de la ejecución sean realizados por la fuerza pública o por los demás funcionarios o empleados del Ejecutivo, en nada afecta lo anterior, dado que lo realizan por orden o encargo del Poder Judicial.

B. Sobre el poder que debe ejecutar las sentencias en lo contencioso-administrativo.

Consecuente con el criterio de unidad de jurisdicción (Capítulo II) y con lo expuesto en el anterior apartado, ineludiblemente la ejecución de las sentencias contencioso-administrativas debe atribuirse al Poder Judicial.

Si la jurisdicción contencioso-administrativa ha sido creada para garantizar la actividad legal de la Administración, sería absurdo dejar en manos de ésta, en definitiva, la determinación de lo que le corresponde hacer para actuar o no conforme a derecho. "Si las sentencias de éstos -de los tribunales- son meramente declarativas, ellas no reparan, por falta de decisión ejecutiva, el derecho lesionado, a pesar de su reconocimiento en la sentencia, razón por la cual el triunfo del recurrente puede resultar pírrónico" (43).

---

(43) Bielsa, Sobre lo contencioso-administrativo, p. 215.



En el Estado de Derecho el único ente que pugna de obligar a la Administración a ejecutar una sentencia, es otro Poder del Estado, de igual jerarquía y respeto, necesariamente el encargado de la jurisdicción, del resque tablecimiento de la legalidad, el que garantiza a todo ciudadano un dormir tranquilo.

El argumento de que ello puede afectar la División de Poderes es un viejo y superado resabio. Desapareció con la sola admisión e instauración del sistema judicialista en lo que toca a los órganos encargados de la función, máxime en aquellos ordenamientos como el de Costa Rica en que expresamente la Constitución -según se verá- lo prescribe, ya que ningún texto de ésta puede ser inconstitucional. Y menos puede aceptarse la tesis de que ello podría alterar la armonía que siempre debe existir entre los dichos Poderes, desde que precisamente fueron ideados para garantizar la debida actuación de cada uno (frenos y contrapesos), aparte de que la armonía debe existir mientras todos actúan la ley y procedan correctamente.

En el fondo la discusión es solamente teórica. Por ejemplo, la legislación española, según se ha visto, deja en manos del organismo administrador lo relativo a la ejecución; pero da facultades bastantes y suficientes

a la jurisdicción para velar por el debido cumplimiento de la cosa juzgada. Y veremos que en Costa Rica la ejecución incumbe a la jurisdicción y que, sin embargo, toca a la Administración realizar los actos materiales y aun legales para el debido cumplimiento, en virtud de - que en el Derecho Administrativo y en el Procesal Administrativo, no rigen los mismos principios del Civil y del Procesal Civil sobre la materia, desde que no es posible embargar a la Administración, ni ejercer sobre ella otros actos de coacción directa.

Puede decirse que el sistema administrativo - puro es el que deja en manos de la Administración activa la ejecución, sin intervención alguna del Poder Judicial; y que el jurisdiccional puro es el que encomienda toda esa actividad, en forma exclusiva, al organismo judicial, incluida la coacción directa contra la Administración. Y puede sostenerse, a la vez, que en la realidad no existe ni el uno ni el otro.

Lo que interesa es que los Tribunales puedan velar y garantizar la debida eficacia de la sentencia -con adecuadas medidas directas e indirectas-, y ello - existe tanto en el sistema español como en el costarricense.

C. Sobre la ejecución e incumplimiento de las sentencias.

Desde luego, cabe rechazar en forma vehemente la inexecución o suspensión ilegal de las sentencias. -- "La resistencia arbitraria o injustificada de la Administración al cumplimiento de un fallo dictado contra ella, no se concibe en ningún orden jurídico regular" -- (44).

Tampoco es dable aceptar la suspensión o inexecución legal, con base en que el interés público debe prevalecer sobre el privado. Una sentencia no representa sólo un interés privado, que es lo mediano. Lo inmediato que envuelve es el interés público y superior de la realización de la Justicia, de la legalidad absoluta, del respeto al ordenamiento jurídico. Así que más puede afectarse y alterarse ese interés público que ataca los defensores del sistema, e incluso el mismo orden público, con el mantenimiento de una resolución ilegal de la Administración, que con el cumplimiento de un fallo de los Tribunales que ha dejado sin efecto ese acto contrario a la ley.

Se puede haber explicado --no justificado-- el procedimiento en las Monarquías absolutas pues en verdad que lo poco que pudo haber de justicia administrati

---

(44) Bislaa, ob. cit., p. 216.

va, constituía una concesión graciosa del Rey a sus súbditos, por lo que, entonces, le asistían facultades para disponer, acordar o decir ante dónde llegaba esa gracia o concesión, o bien limitarla en casos concretos.

Es claro que otra cosa es la expropiación del derecho reconocido en sentencia, como lo establece en el fondo la LJO. Se dice que otra cosa, puesto que si la Administración opta por expropiar, precisamente está reconociendo lo dispuesto en el fallo. En definitiva está acatando la decisión de los Tribunales. Lo único es que, de acuerdo con los principios legales sobre ejercicio de la potestad expropiatoria, por ser necesario el derecho para algo de utilidad pública, se sustrae del patrimonio del propietario, a quien se indemniza, desde luego previamente, como lo establece la C. Polit. - (Art. 45).

En ese supuesto, si queda sin agotarse el trámite de ejecución, no será por cuanto la Administración considere necesaria la inexecución de la sentencia, sino en virtud de que ha quedado dueña del derecho, a consecuencia de la expropiación, y, entonces, en el proceso contencioso-administrativo se opera una confusión: el deudor se torna acreedor a la vez y, por consiguiente, no tratará de ejecutar la sentencia, salvo en lo que -

sea necesario para lograr consolidar la expropiación.

Se entiende que no es todo derecho el que pugna de ser expropiado. Sólo los patrimoniales strictu sensu, no los personales. Por ejemplo, nunca podría expropiarse a una persona el derecho a ser restituido a un puesto público, pues ello equivaldría al mantenimiento del acto ilegal que lo removió, sería coonestar la libre remoción de funcionarios inamovibles o cuyo nombramiento no ha vencido aún.

Ch. Sobre las demás medidas.

El sistema de imponer, en caso de remoción, sanciones o responsabilidad pecuniaria a los funcionarios o a la Administración, es ineficaz. Puede darse el caso de que aquéllos carezcan de bienes para atender las resultas de la condenatoria, por un lado; y por el otro, se exige al administrado la instauración de un nuevo proceso, con las consiguientes pérdidas de dinero y tiempo. Y en lo que toca a la responsabilidad de la Administración, sería admitir en el fondo la inexecución, sin causas y expresas y limitadas. Por lo demás, si no se ha ejecutado el primer fallo, lo más seguro es que tampoco se ejecute el segundo.

El único medio efectivo es la responsabilidad penal. La amenaza de una condena de tal naturaleza ha-

ría meditar mucho a un funcionario antes de optar por rebelarse contra una sentencia de los tribunales de justicia. Pero deben tomarse, a la vez, otras medidas, como la de autorizar al tribunal penal a dictar la detención provisional de pleno, sin derecho a excarcelación o libertad provisional, sin el beneficio de suspensión de la pena, sin posibilidad del derecho de gracia, etc. La sola amenaza de la pérdida del cargo, que lleva en sí toda condena penal, o la simple suspensión, aparejada, de hecho, por la detención provisional, y de derecho por el auto de prisión y enjuiciamiento, son más que medios suficientes para garantizar debidamente el imperio de la ley. Destituido o encarcelado un funcionario por irrespeto a un fallo, con toda seguridad lo primero que hace el sustituto es ordenar o realizar la debida ejecución de lo ordenado por los Tribunales.

## 2. Sistema legal:

### A. La Constitución Política.

Consagra el principio de que la ejecución es actividad jurisdiccional, pues dispone que corresponde al Poder Judicial conocer (notio) de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso-administrativas, así como de las otras que establezca la ley,

**resolver** (iudicium) definitivamente sobre ellas y **seguir** (executio) las resoluciones que pronuncie, con la ayuda de la fuerza pública, si fuere necesario (Art. 153).

Después, determina que son deberes que corresponden conjuntamente al Presidente de la República y al respectivo Ministro, entre otros, "Ejecutar y hacer cumplir todo cuanto resuelvan o dispongan en los asuntos - de su competencia los Tribunales de Justicia, a solicitud de los mismos" (Art. 140).

Y en el Art. 148 establece la responsabilidad conjunta del Presidente y del Ministro "Cuando impidan o estorben las funciones propias del Poder Judicial".

Se deduce, entonces, que el Poder Judicial es el encargado de la ejecución y que toca al Ejecutivo - realizar cuanto se le ordene o encargue al respecto, so amenaza de incurrir en responsabilidad. Y todo, por - disposición constitucional.

### B. La ley.

La Ley es ayaun al respecto. Rige, por consiguiente, el CPC, en lo que sea aplicable; Código que, - más o menos, establece parecidas reglas a las de la LEC, que garanticen debidamente la ejecución. Baste con de-

oir que reconoce la etapa de ejecución como la última - fase del proceso respectivo (45), por lo que debe realizarla el mismo Tribunal que ha conocido el caso en primera instancia, o uno de igual jurisdicción, supuesto - éste en que debe acompañarse ejecutoria (Art. 981). Y no admite la inexecución por imposibilidad de la realización directa de la obligación, pues dispone que en - tal evento se procederá a la liquidación e indemnización de daños y perjuicios (Art. 996).

En lo que se presentan serios problemas es en lo que toca a la ejecución de sentencias que imponen a la Administración el pago de sumas de dinero. Ello, por razones constitucionales y legales. No es dable poder pagar con sólo una orden de los Tribunales al efecto, - porque se requiere que exista partida en el Presupuesto de la República, que constituya el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los - recursos del Estado (Art. 180, C. Polit). Así que, por insuficiencia de dicha partida, vemos a los acreedores del Estado esperar meses, cuando no años, por el pago - de lo que se les debe en virtud de sentencias judicia- - les, o desfilar ante los agiotistas a fin de que les -

---

(45) Cam. 10.30 horas de 3 Dic. 1953.



comprende los créditos por sumas ridículas. Se ha dicho que en tales casos la lucha no está en la etapa de declaración, sino en la de ejecución. Y ello en toda materia, civil, laboral, etc. Por lo demás, como es lógico, no se puede despauchar embargo contra los bienes del Estado (Leyes de 26 de setiembre de 1918 y de 9 de febrero de 1925). Tampoco hay disposición legal, como en la legislación española, que obligue a la emisión de un presupuesto dentro de determinado tiempo, ni nada parecido. Solamente, en tratándose de las Municipalidades, se encuentra un artículo en la Ley de Hacienda Municipal (de 28 de agosto de 1923) que faculta la emisión de presupuesto extraordinarios para la atención de una sentencia, pero "si existieren fondos sobrantes", ya que, de lo contrario, debe previamente indicarse con qué ingresos se cubrirá (Art. 27). Sin embargo, no fija plazo al respecto.

Se ha pensado, para poner fin al problema, en reformar la Constitución Política y establecer que toda sentencia comunicada a la Oficina de Presupuesto, implique de pleno derecho reforma del Presupuesto, para atender al pago (46).

---

(46) Idea del Lic. Gonzalo Facio, Catedrático de D. Administrativo de la Universidad de Costa Rica, expuesta verbalmente al autor.

Por último, la legislación represiva establece sanciones para los funcionarios y empleados públicos que no ejecuten los fallos de los Tribunales, cuando están obligados a ello. Y en este supuesto, si resulta sentencia condenatoria, el Estado responde subsidiariamente en el pago de los daños y perjuicios (Arts. 137, 6; 372, 374, 375 y 376, CP).

#### V. BASES DE REFORMA.

1. El sistema de la C. Polit. está correcto y no debe modificarse, en consecuencia. Asegura un Estado de Derecho sumo, de imperio de la legalidad, de respeto absoluto a los fallos de la Jurisdicción. De ahí que no sea procedente introducir reglas sobre la suspensión o inexecución de las sentencias. Lo relativo al caso excepcional de expropiación de derechos patrimoniales, debe regirse por las normas generales de la materia, a fin de que no se crea que se abre brecha a la posibilidad de suspensión o inexecución.

2. Se hace indispensable legislar sobre el pago de sumas de dinero. Si pudiese lograrse la reforma constitucional sugerida por el licenciado Facio, sería ideal.

Y si no, con disposiciones legales expresas puede solucionarse el problema. Podría establecerse una regla parecida al Art. 108, LJC, con las necesarias modificaciones a que obliga el sistema costarricense. Por ejemplo, que firme una sentencia, a solicitud del interesado, se comunicará: 1) al Ministerio de Economía y Hacienda, - si se trata de obligaciones contra el Estado; y, 2) a la Contraloría General de la República y a la entidad obligada, si ésta es una Institución Autónoma, Municipalidad o cualquiera otra descentralizada (recuérdese que es la Contraloría la que aprueba los presupuestos de los órganos de la descentralización administrativa). Después, cabe imponer un orden riguroso de presentaciones, para impedir favoritismos en los pagos; y disponer que a más tardar dos meses luego de haber recibido la comunicación, sea el Ministerio de Economía, bien la institución descentralizada, deben remitir, si no hubiere - partida, un proyecto de presupuesto, ordinario o extraordinario, para atender el pago de la condonatoria. Ello, bajo responsabilidad penal. Y que, en todo caso, ni la Oficina de Presupuesto, ni la Contraloría, darán curso o aprobarán presupuesto ordinario o extraordinario que reciban de dichos órganos, pasado el plazo de dos meses, si no incluyen la respectiva partida. Ni siquiera es -

conveniente, salvo que el acreedor se muestre de acuerdo, en permitir el pago fraccionado. Por cuantiosa que sea la indemnización, el Estado goza de amplio crédito para conseguir la suma y cubrirla, como se exige a los particulares.

Preferible es la idea del señor Pacio. En cuanto al Estado es la Asamblea Legislativa la que aprueba su Presupuesto, con facultades de variar el proyecto elaborado por el respectivo Ministro o la Oficina de Presupuesto. De ahí que la no aprobación o inclusión por la Asamblea de la partida correspondiente, implicará, - al menos para cada caso concreto, la derogatoria de las normas que propugna el autor del presente trabajo, y la cual constituye su defecto, insuperable, salvo que se trate de limitar la intervención del Poder Soberano en la elaboración de dicho Presupuesto.

3. Fuera del atraso por falta de partida en el Presupuesto, en general no surgen problemas sobre la ejecución de sentencias de los Tribunales. Sin embargo, como toda legislación debe tener una función previsional, es del caso mantener el sistema de sanción penal para los funcionarios y empleados remuentes a cumplir el mandato de la jurisdicción, agregando las medidas sobre denegación del beneficio de libertad provisional, suspensión

de la pena, etc.

4. En lo demás es conveniente seguir la LJO, que establece un sistema adecuado y eficiente al respecto.

5. Por último, debe regir supletoriamente el CPU. Y como el problema de atraso en el pago de sentencias que condenan a sumas de dinero es general, cabe dar a las reglas aquí sugeridas un alcance parecido, a efecto de que rijan para toda condenatoria contra el Estado y sus instituciones, proceda de la vía civil, penal, laboral, etc.

## CAPITULO IX

### TERMINACION ANORMAL DEL PROCESO Y SUSPENSION DEL ACTO INEJECUTADO

#### I. GENERALIDADES.

##### 1. Terminación anormal del proceso.

La sentencia es el modo normal de conclusión del proceso, pero no el único: se conocen otras figuras en virtud de las cuales finaliza sin llegar a aquélla, por lo que se afirma que se trata de "modos excepcionales que ponen término a la relación procesal" (1), de "terminación anormal del proceso" (2) o de "extinción del proceso" (3).

---

(1) Martín Retortillo, Nuevas notas, p. 217.

(2) Guicciardi, La Giustizia Amministrativa, p. 271; - Guasp, Derecho Procesal Civil, p. 567; González Pérez, Tratado, II, pp. 663 y ss.

(3) Lessona, La Giustizia Amministrativa, pp. 196 y ss.; López Rodó, El coadyuvante, p. 194; González Pérez, La extinción del proceso administrativo, en Estudios en honor a Gascón y Marín, pp. 462 y ss.

Entre tales figuras interesa destacar: el desistimiento, el allanamiento, la satisfacción extraprocesal de la pretensión y la caducidad de la instancia - (4).

A. El desistimiento:

Es el acto en virtud del cual el actor renuncia a la pretensión, a la continuación del proceso. En algunas legislaciones, después de contestada la demanda, se requiere, para que proceda, la aceptación de la parte demandada. Esto, en virtud de que al desistir no se renuncia al derecho y existe, entonces, la posibilidad de que el demandado tenga que afrontar un nuevo proceso, por lo que es necesario tomar en cuenta su criterio, ya que puede preferir la continuación del juicio, y así dilucidar de una vez la cuestión debatida (5).

B. El allanamiento:

Consiste en la manifestación del demandado - por la que está de acuerdo con la petición o la preten-

---

(4) González Pérez, Tratado, II, pp. 666-667.

(5) González Pérez, *idem*, II, pp. 667-678; Guasp, *ob.cit.* pp. 569 y ss; Prieto Castro, Manual, I, p. 383; Hiel sa, Sobre lo contencioso-administrativo, p. 229.

sión del actor (6); no concurre sólo cuando se aceptan los hechos, sino cuando se expresa conformidad con lo que pide en la demanda el accionante.

C. Satisfacción extrajudicial de la pretensión:

Como se desprende de su nombre, se da esta institución en las hipótesis en que el órgano administrador, fuera del proceso y en la vía administrativa, recoge la pretensión del actor. El caso más corriente es aquel en que el proceso surge a consecuencia del silencio administrativo y luego la Administración, en forma expresa, accede al reclamo (7).

Ch. La caducidad de la instancia:

Mediante esta figura se opera el fenecimiento del proceso cuando se detiene su curso durante un tiempo determinado, por falta de gestión de la parte actora. Un criterio, subjetivo, la funda en la presunción de que es intención de las partes abandonar el juicio y deja, por lo general, supeditada su aplicación al arbitrio de

---

(6) González Pérez, Tratado, II, pp. 679-691; Guasp, ob. cit., p. 572; Prieto Castro, ob. cit., I, p. 387.

(7) González Pérez, Tratado, II, pp. 691-704.



parte interesada. En cambio, el criterio moderno, objetivo, la justifica en razones de seguridad: afirma que interesa al orden jurídico que no persistan las situaciones inciertas, por lo que los procesos no pueden tener existencia sin fin. A la vez, ha imprimido al instituto naturaleza de condicionalidad, apreciable, por consiguiente, ex officio de parte del Tribunal (8).

2. Suspensión del acto administrativo impugnado en el proceso.

Como el juicio contencioso-administrativo no impide que la Administración ejecute el acto administrativo correspondiente (9), existe una institución en virtud de la cual, ante ciertas circunstancias excepcionales, pueden los Tribunales ordenar la suspensión: ello, a fin de conciliar el principio de prerrogativa (propio

---

(8) González Pérez, *idm.*, II, pp. 709-716; Guasp, *ob. cit.*, pp. 378 y ss; Prieto Castro, *ob. cit.*, I, p. 383; Alvarez Tabio, *El proceso contencioso administrativo*, pp. 184 y ss. También se le llama perención de la instancia: Bielsa, *ob. cit.*, p. 233; Argallanas, *Tratado*, pp. 254 y ss; Alsina, *Tratado*, II, pp. 697 y ss.

(9) Rodríguez Moro, *La ejecutividad del acto administrativo*; González Pérez, *La Suspensión de acuerdos por la jurisdicción contencioso-administrativa*, RAP, N. 23, pp. 179-190; Sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1954, pp. 706-724; y *Los Recursos Administrativos*, pp. 19-20.

de la Administración) con el de garantía (perteneceiente a los administrados), ya que en determinadas hipótesis puede ser irrisoria la sentencia favorable a la pretensión, si se permitiese la consumación de lo acordado en el auto cuya ilegalidad se reclama en juicio (10).

## II. ALGUNAS LEGISLACIONES.

### 1. Colombia.

Está bien regulada la suspensión del auto - (Arts. 94 a 101). Procede cuando sea necesaria para evitar un perjuicio notoriamente grave. En la acción de nulidad basta que haya manifiesta violación de una norma positiva de derecho. Se encuentra la regla especial de que la suspensión entra, pasando treinta días hábiles a partir de la notificación del auto que la acuerde, si la parte no continua las gestiones propias del juicio (11).

---

(10) González Pérez, Tratado, III, pp. 173-188; Alvarez Tabío, ob.cit., pp. 263-267; Hialoa, ob.cit., pp. 181-183; Argüelles, ob.cit., pp. 243-249.

(11) Ortega Torres, Código Contencioso Administrativo, pp. 203 y ss.

## 2. Argentina (12)

El Código de Buenos Aires admite la perención de la instancia, si se abandona el juicio por un año - (Art. 20). Y permite la suspensión del acto administrativo "cuando su cumplimiento pudiese producir perjuicios irreparables"; pero, mediante fianza bastante por los - perjuicios en el caso de que sea contrario al interés - de (Art. 22). Si la autoridad administrativa manifiesta que la suspensión produce perjuicios al servicio público, o que es urgente cumplir la resolución, el Tribunal debe revocar la suspensión, pero declarará que corre a cargo de la autoridad demandada o personalmente de - los que la desampararon, la responsabilidad de los perjuicios que la ejecución produzca (Art. 23).

## 3. España.

### A. Sobre la terminación anormal del proceso.

Se ocupa la LJO de la materia en los Arts. - 88 a 91, en Sección que denomina "Otros modos de terminación del procedimiento".

a) Registramiento. Se permite que el deman-

---

(12) Código, edición a cargo de Salvador Dunn, pp. 211 - 214.

dante desista del recurso en cualquier momento antes de sentencia (Art. 88, 1 y 3). Para que produzca efectos el desistimiento del representante en juicio, es necesario que el actor lo ratifique o que aquél esté autorizado por poder especial; y, si se trata de la Administración Pública, hay que presentar testimonio, expedido - por funcionario competente, del acto en que se acuerda el desistimiento (Art. 88, 2). Presentado el desistimiento, el Tribunal dicta auto en que declara terminado el juicio, ordena su archivo y la devolución del expediente administrativo a la oficina de procedencia (Art. 88, 4). El desistimiento no implica condena en costas (Art. 88, 5). Y cuando los actores son varios, continúa el procedimiento respecto de los que no han desistido (Art. 88, 6).

En apoyo de la no imposición de costas, se ha afirmado que: "Es admisible en general la tendencia de no imponer las costas al particular que desiste, por no ser prueba evidente de temeridad el hecho de desistir, ya que éste pudo obedecer a que, debido al corto plazo que existe para iniciar el proceso y no tener a la vista el expediente administrativo que permita examinar - las razones que tuvo en cuenta la administración al dictar el acto que se impugna, por apresuramiento se desis-

jera una pretensión que luego se consideró insuficientemente fundada, o en que la Administración modificara - con posterioridad la resolución impugnada" (13).

b) Allanamiento. Los demandados pueden allanarse al recurso, con los requisitos exigidos para el desistimiento en el Art. 88, 2. Si hay allanamiento, el Tribunal, sin más trámite, dicta sentencia, de conformidad con las pretensiones de la parte actora, salvo si ello supone una infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico o sea demandada la Administración Pública, en cuyo caso debe dictar la sentencia que estime justa (Art. 89, 2). Si son varios los accionados, el procedimiento debe seguir respecto de los que no se allanan - (Art. 89,3).

c) Satisfacción extrajudicial de la pretensión. Expresamente se reconoce en el art. 90, según el cual, si interpuesto el recurso, la Administración reconoce totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante, cualquiera de las partes puede ponerlo en conocimiento del Tribunal, si la Administración no lo hace. El Tribunal, previa comprobación de lo alegado, dicta auto en que declara terminado el procedimiento.

---

(13) Gonzáles Pérez, Tratado, II. p. 678.

to, ordena el archive del recurso y la devolución del expediente administrativo.- Y para evitar sorpresas o juegos, previene la ley que si se abandona el recurso o se desiste de él, por haber dictado la Administración el acto en que satisface la pretensión y, después, dicta uno nuevo revocatorio de aquél, el actor puede interponer un nuevo recurso, sin previa reposición, contándose el plazo desde el día siguiente a la notificación del acto revocatorio (Art. 90, 3).

ch) Excesión de la instancia. Se regula en el art. 91, LJO. Si se detiene el procedimiento durante un año, por culpa del demandante, se declara caduca la instancia, se archiva el recurso y se ordena devolver el expediente administrativo a la oficina de origen.

## 2. Suspensión del acto impugnado.

Está prevista la situación en los arts. 122 a 125, LJO.

En el Art. 122, 1, se establece que "La interposición del recurso contencioso-administrativo no impedirá a la Administración ejecutar el acto o la disposición objeto del mismo, salvo que el Tribunal acordare, a instancia del actor, la suspensión", la que procede cuando "la ejecución hubiese de ocasionar daños o perjuicios

de reparación imposible o difícil" (art. 122, 2).

Puede solicitarse la suspensión en cualquier estado del proceso, en primera o segunda instancia, y se tramita en pluma separada (Art. 123, 1).

Pedida, se oye por cinco días al Abogado del Estado y a los demandados y conyuvantes, si los hay. Cuando el Abogado del Estado se opone con base en que la medida puede ocasionar grave perturbación a los intereses públicos, que debe concretar, no puede el Tribunal acordarla sin oír previamente al Ministerio o Autoridad de que proceda el acto o la disposición. Emitido el informe, e transcurrido un plazo de quince días sin estar recibido, el Tribunal acuerda lo pertinente (Art. 123, 2 y 3).

Si se acoge la suspensión, el Tribunal debe exigir, si pudiere resultar algún perjuicio o daño a los intereses públicos o de tercero, caución suficiente para responder de los mismos, la que sólo puede constituirse en dinero efectivo, fondos públicos o aval bancario. Desde luego, no se lleva a cabo la suspensión mientras no esté otorgada la garantía. Levantada la suspensión, al final del recurso o por cualquier otra causa, la Administración o persona que pretenda tener derecho a indemnización, debe solicitarla por la vía in

cidental, dentro del año siguiente a la fecha en que -  
aquella se levante; si no se actúa dentro de ese tiempo,  
se cancela la garantía y devuelven, en su caso, los va-  
lores al interesado (Art. 124).

Por último, se dispone que acordada la suspen-  
sión, se le participa a la Administración que haya dic-  
tado el acto o disposición, siendo aplicable lo relati-  
vo a ejecución de sentencias (Art. 123).

### III. COSTA RICA.

#### 1. Sobre los actos de conclusión normal del pro- ceso.

La Ley no contiene previsión expresa sobre es-  
ta materia. De ahí que, de acuerdo con el Art. 11, ri-  
ja el CPC.

#### A. Desistimiento.

El Art. 844, CPC, dispone que cualquiera puede  
desistir de su acción o de su demanda; pero que, tratán-  
dose de juicio ordinario, si se hace después de contes-  
tada la demanda, se requiere la aceptación expresa del  
demandado.



Una vez realizado el desistimiento quedan las cosas en el estado anterior al juicio. Además, el actor debe pagar las costas y se hace responsable de los daños y perjuicios ocasionados al accionado (Art. 845).

Los procuradores del Estado no pueden desistir sin autorización expresa (Arts. 17 y 19 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República).

#### **B. Alianamiento.**

No está regulado expresamente. Por analogía se puede aplicar la regla del Art. 227, CPC, en el sentido de que la aceptación de los hechos obliga a citar a las partes para sentencia. Sin embargo, se vio en el Capítulo Quinto que ello se rige en tratándose de juicios en que es parte el Estado y sus instituciones, excepto los Bancos.

#### **C. Satisfacción extrajudicial de la pretensión.**

Tampoco está contemplada.

#### **CH. Foración de la instancia.**

Se admite el instituto, pero con el nombre de denegación. En efecto, a petición de cualquier interesado, mientras no se haya dictado sentencia de primera

instancia, se declara desierta todo juicio cuando transcurran sin hacer sin que el actor inste su curso (Art. 851).

Las peticiones o alegaciones del actor que no tiendan a la efectiva prosecución del proceso, carecen de efectos interruptivos del término. Este corre desde la última notificación hecha a las partes (Arts. 851, 2 y 853).

La declaratoria de deserción no extingue el derecho del actor; pero los procedimientos se tienen — por no seguidos y la acción por no puesta, para los efectos de interrupción de la prescripción. Cuando se acoge la deserción debe imponerse el pago de las gastos — ganadas al actor. La resolución que deniega la solicitud de deserción sólo tiene recurso de revocatoria y la que la acoge, el de apelación dentro del tercero día (Art. 853).

Por supuesto, cuando la paralización obedece a fuerza mayor o a causas independientes de la voluntad de los litigantes, el término corre desde el momento en que están en condición de instar el curso de los autos (Art. 852).

## 2. Sobre la suspensión del acto.

Para lo contencioso-administrativo no hay re-

gla expresa. En la vía civil de hacienda existe disposición en el sentido de que el juicio de esta naturaleza no impide la ejecución de la resolución administrativa que le da ocasión (Art. 974, in fine); pero no permite la suspensión. De modo que no puede el Tribunal acordarla en ningún caso, desde que se trata de una materia de excepción que requiere texto expreso que la autorice - (14).

#### IV. BASES DE REFORMA.

##### 1. Sobre el desistimiento.

Desde luego, debe mantenerse la institución, pues es absurdo obligar a alguien a seguir o continuar un juicio.

No es necesario establecer la exigencia de ratificación cuando el desistimiento lo formula el apoderado. Si éste la hace indebidamente, incurrirá en responsabilidad ante su mandante, conforme a las reglas generales que gobiernan el contrato de mandato. Y en cuanto a los personeros del Estado, debe regirse la si-

---

(14) En el mismo sentido, Sayagés Lazo, Tratado, II, p. 599.

tución en la forma actual, por las leyes respectivas.

Sobre costas, hay que mantener el sistema del CFG, en el sentido de que tiene que reconocerlas el que desiste: si el demandado ha debido acudir a la asistencia letrada, no es de equidad que corran a su cargo los gastos. En todo caso, para conciliar intereses, se pugna de establecer una regla por la que el Tribunal impondrá las ~~gastos causados~~ sólo cuando la parte demandada lo pida expresamente dentro del tercero día posterior a la resolución que admite el desistimiento.

Parece conveniente eliminar la exigencia de aceptación del desistimiento por la parte demandada, después de contestada la acción. La razón que para ello existe en el proceso civil, no opera en el administrativo, ya que la reiteración del juicio no representa molestias e incertidumbre para la Administración, habida cuenta de que siempre ejecuta la resolución impugnada. Además, el plazo de caducidad es corto, y, entonces, casi no hay probabilidad de que se repita el reclamo. Y, en todo caso, la condena en costas que pueda solicitar, así como la de daños y perjuicios, son más que medidas suficientes para limitar a sus justos límites el desistimiento.

Puede introducirse norma como la del Art. 88,

4. LJO, acerca de lo que debe hacer el Tribunal cuando se desiste. Y, por último, también es aconsejable prescribir expresamente que si los actores son varios, el juicio seguirá su curso en cuanto a los que no desisten.

## 2. Sobre el allanamiento

Es innecesaria su regulación. A juicio del autor no representa un modo de conclusión anormal del proceso, desde que siempre hay que dictar sentencia. Además, con lo que al respecto dispone el CPC es suficiente, ya que, si se está de acuerdo con la petición, en el fondo tienen que aceptarse los hechos; y procede, entonces, citar a las partes para sentencia. Por otro lado, la circunstancia del allanamiento no significa que el Tribunal puede estar obligado a fallar favorablemente a la pretensión, pues ello procederá siempre y cuando así así lo permita el Derecho, lo que sucede incluso en el proceso civil: supóngase una demanda de divorcio por mutuo consentimiento en Costa Rica, donde no existe esta causal. Por más conformidad de partes, nunca podría el Tribunal complacerlos.

## 3. Sobre la satisfacción extrajudicial de la pretensión.

Necesariamente hay que incluir normas al res-

pesto, como las de LJO, pues si ha desaparecido el acto que se impugna, no hay razón ni motivo para continuar el juicio.

A la vez, debe prescribirse que si el actor lo solicita, dentro del tercero día posterior al auto que da por concluido el asunto, procede la imposición de costas al demandado, lo que es de justicia y equidad: si se ha obligado al actor a gastar en acudir a la vía procesal, indispensablemente tiene que indemnizarlo la Administración. Fuera de ello, se impone la regla para evitar un posible juego indebido con el instituto, ya que, sin condenatoria en costas, podría la Administración, al columbrar la presunción de un reclamo en la vía jurisdiccional, reconsiderarlo y acogerlo administrativamente para burlar así el pago de los efectos económicos de la sentencia próxima.

Por último, cabe acoger lo dispuesto en el Art. 90, 3, LJO, para el supuesto de que la Administración deje sin efecto el acto revocatorio.

#### 4. Sobre la actividad de la instancia.

Debe permitirse que la declaratoria pueda hacerla de oficio el Tribunal, pues se está ante una caducidad.

El plano de gala magna es conveniente. La -

LJO fija un año y ha sido criticada, abogándose por el de seis meses (15).

Como el abandono puede obedecer a un convenio tácito de partes u otra circunstancia parecida, es apropiado consignar el mismo principio que se ha expuesto - sobre costas al tratar del desistimiento y de la satisfacción extraprocésal.

En cuanto a recursos, debe acordarse la apelación tanto contra la resolución que deniega la perención como contra la que la accija, dada la trascendencia que reviste para las partes demandada y actora, por su orden (16).

Desde luego, debe introducirse en la ley lo relativo a la materia y hablar de concusión de la instancia en lugar del lenguaje empleado por el CPC.

### 5. Sobre la suspensión del acto impugnado.

Hay que permitir la suspensión del acto administrativo impugnado, en situaciones excepcionales que

---

(15) Así, Alcalá Zamora y Castillo, en Nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa en España, RIDCM, N/ 31, pp. 100-101.

(16) Tal es el principio que debe regir aún en el proceso civil. V. Gonzalo Retana, proyecto de reforma al Art. 853 CPC, en expediente que dio lugar a la Ley 1631 de 12 set. 1953.

justifiquen la medida y garanticen la efectividad de la justicia en el supuesto de prosperar la acción:

Al respecto pueden introducirse todas las reglas de la LJC. En cuanto a la consulta al órgano que ha dictado el auto o disposición, parece pertinente reducir el plazo a ocho días; y aun, en supuestos especiales, debe tener el Tribunal facultades suficientes para ordenar de plano la suspensión, sin perjuicios de posteriores alegaciones y reconsideración por la vía de revocatoria, y, siempre, de apelación, tanto contra la resolución que deniegue la instancia como la que la estime; todo, a fin de garantizar la efectividad del instituto.

La sanción será suficiente para evitar abusos de los administrados. Sin embargo, debe exigirse únicamente cuando lo solicite la parte demandada. En todo caso, hay que facultar al Tribunal para que pueda levantar la suspensión, a gestión de la contraria, si se observa que la parte actora no atiende la marcha del juicio con la debida diligencia, supuesto en el cual, desde luego, se impondrá la indemnización de daños, cuando se pida dentro del respectivo término.



## CAPITULO X

### CONCLUSIONES

**PRIMERA:** La Jurisdicción contencioso-administrativa es especial. Consecuentemente, su ley reguladora contendrá sólo lo que es característico o propio de la materia. En lo demás se remitirá a las normas comunes, como actualmente.

**SEGUNDA:** La Jurisdicción contencioso-administrativa debe asegurar la legalidad de toda la función administrativa del Estado y no sólo la de una parte de ésta. En consecuencia, no se concretará a la Administración pública, central o descentralizada, sino que abarcará también la actividad administrativa de los otros Poderes (Legislativo y Judicial) y, en fin, la de todo sujeto de Derecho público, esté encuadrado o no dentro del Poder Ejecutivo. Y en tal sentido habrá de referirse la Constitución Política y la Ley.

**TERCERA:** Las leyes que gobiernan la capacidad privada del Estado son especiales y se acorran más al Derecho público que al civil. La Jurisdicción contencioso-administrativa, entonces, debe conocer de todo litigio en que sea parte el Estado, sin que interese si ha actuado como Poder o en uso de su capacidad de derecho privado; con lo que, además, desaparecerán los hoy injustificados y absurdos conflictos de jurisdicción o de competencia. En tal virtud, se debe alabar el sistema de Costa Rica, en el que los mismos órganos jurisdiccionales conocen de las pretensiones dirigidas contra el Estado, se funden tanto en Derecho administrativo (vía contencioso-administrativa) como en Derecho civil (vía civil de hacienda). Se impone, para su perfeccionamiento, la unificación de ambas vías, que se establecerá por ley. Y si no se llega a éste, habrá que confiar a la Jurisdicción contencioso administrativa todo lo relativo a contratos sobre obras y servicios públicos y a responsabilidad patrimonial del Estado derivada de su actuación como Poder, ya que son extremos regidos por el Derecho administrativo.

**CUARTA:** Si bien los tres sistemas acorran de la naturaleza del órgano jurisdiccional (judicialista, administrativo y mixto), han dado resultados en la prác-

tica, desde el punto de vista teórico debe optarse por el primero, puesto que la Jurisdicción tiene que ser - única, atribuida, en consecuencia, al Poder Judicial, sobre todo en países como los americanos, de constante renovación de Poderes públicos, donde la política partidista está al orden del día y puede influir indistintamente en la actividad administrativa (favoritismos y compadres), lo que obliga a que el control sea ejercido - por dicho Poder, que es apolítico, según disposición legal y la convicción moral de sus funcionarios, con el fin de garantizar una justicia imparcial y libre de toda desconfianza de los administrados y una de la misma Administración. Por lo tanto, no cabe ninguna objeción al sistema que sobre el extremo impera en Costa Rica. - Unicamente debe procurarse la especialización de los - Tribunales.

QUINTA: La actividad administrativa del Estado aumenta día a día y no sólo repercute en la esfera de los derechos subjetivos de los administrados, sino también en la de sus intereses, que requieren igual protección, a los efectos de que no pervista lo ilícito. Habrá que reformar la Constitución Política y la Ley para extender los límites de la Jurisdicción a dichos intere--

ses, cuando menos a los legítimos.

SEXTA: La apelación de los acuerdos municipales protege los intereses y constituye una excepción a la norma general que sólo ampara los derechos subjetivos. Sobrará ese recurso, en cuanto se confía al Poder Judicial, porque existirá la vía planaria contencioso-administrativa. De ahí que, en razón de la autonomía municipal, deberá eliminarse, o, al menos, atribuirse a la Contraloría General de la República o al Ministerio de Gobernación; y, en su defecto, encomendarse al Juzgado de lo Contencioso Administrativo, en obsequio de la especialización y de la unidad de Jurisprudencia.

SEPTIMA: El proceso de lesividad representa una protección más para los administrados, pues les asegura que son intocables los actos administrativos declaratorios de derechos, mientras en juicio, promovido por la Administración, no sean dejados sin efecto por la Jurisdicción. De modo que habrá de incluirse por ley.

OCTAVA: Con el objeto de acatar el principio de que nadie será afectado sin ser oído, se reconocerá legitimación pasiva a los terceros a cuyo favor deriven beneficios del acto o disposición impugnado en el juicio;

y se permitirá la intervención, como conyuvantes, de las demás personas que tengan interés en que se mantenga - ese acto o disposición.

NOVENA: Para prevenir todo posible allanamiento de la entidad fiscalizada y evitar, por ende, que la fiscalización sea infructuosa, habrá de legitimarse pasivamente, en los supuestos de fiscalización desaprobatoria, tanto a aquella entidad como a la que realiza la fiscalización.

DECIMA: Es correcto el sistema actual de postulación - obligatoria. La asistencia letrada es más necesaria e indispensable día a día, según aumenta la actividad del Estado y la complejidad de los problemas administrativos, así como los jurídicos, en general.

UNDECIMA: Habrá de mantenerse el régimen sobre la rebel - día, que implica únicamente la admisión de - los hechos, en virtud de que el derecho toca aplicarlo, según proceda, al Juegador, haya sido o no invocado y - esté o no aceptado por las partes.

DUODECIMA: La decisión previa es requisito procesal del

juicio, ya que en éste se combate la actuación del órgano administrador, realizada mediante actos administrativos. Esa decisión tiene que ser definitiva, porque la Jurisdicción debe actuar una vez que la Administración haya dicho la última palabra. Se impone, entonces, agotar la vía administrativa, en forma expresa o presunta por la figura del silencio administrativo. Esto, para que la Administración no haga misterio al contralor jurisdiccional con sólo no pronunciarse. Lo alegado en la vía administrativa no limitará el debate en la jurisdiccional, sino que en ésta procederá invocar cuanto fundamento ampare los intereses de la demanda o de la defensa, dado que el control no se realiza mediante un recurso, sino por un juicio nuevo, aparte de que lo que se objeta en éste es lo dispositivo y no lo considerativo del acto o disposición. Por último, el agotamiento de la vía administrativa es un privilegio renunciable por la Administración cuando no alega lo pertinente en la fase inicial del juicio; y de ahí que la inobservancia de ese trámite no pueda constituir, en sentencia, un motivo de inadmisible de la acción.

DECIMOTERCERA: Habrá de eliminarse la distinción entre actividad reglada y actividad discrecional, a los efectos de admisión del juicio, y constarse

toda al control de la Jurisdicción, sin que esto implique peligro de ingerencia en la discrecionalidad administrativa, ya que, cuando la ley permite actuar en uno u otro sentido y así se hace, no existirá ilegalidad, siempre y cuando no concurran defectos de forma o procedimiento o el vicio de desviación de poder; motivo de impugnación, éste, que se indicará en forma expresa, para eliminar toda duda acerca de su procedencia.

DECIMOCUARTA: Está correcto el sistema vigente en cuanto no distingue entre actos administrativos y de gobierno o políticos, a los fines de exclusión de éstos del contralor jurisdiccional. Lo contrario - significa o puede significar la persistencia de actuaciones ilegales del Estado. Si la Jurisdicción mantiene lo acorde con el Ordenamiento jurídico y deja sin efecto lo que rife con el Derecho, no hay motivo para recelar de su intervención.

DECIMOQUINTA: Los reglamentos podrán ser impugnados en la vía directa y en la indirecta. Sin embargo, cuando se trate de vicios de inconstitucionalidad, el pronunciamiento corresponderá, como ahora, a la Corte Suprema de Justicia, habida cuenta de la entidad

del vicio y la jerarquía del órgano que dicta tales disposiciones.

DECIMOSEXTA: No es apropiado distinguir entre contencioso de plena jurisdicción y contencioso de anulación, sino que habrá de establecerse un procedimiento y Tribunales únicos para ambos tipos de pretensiones, desde que la diferencia interesa únicamente a los efectos de los términos de la demanda y del alcance de la sentencia.

DECIMOSEPTIMA: Se deben otorgar facultades suficientes al Tribunal para que pueda decidir el caso conforme a Derecho y Justicia, sin menoscabo, claro está, del principio de contradicción. Y la protección jurisdiccional no se circunscribirá al concepto positivista de "ley", sino que se referirá al más amplio de "Ordenamiento jurídico" o "Derecho".

DECIMOOCOTAVA: Es necesario introducir el trámite de interposición de la acción, a fin de permitir el estudio del expediente administrativo, en el Tribunal, al demandante, antes de formular la demanda. En caso de renuncia de la Administración al envío del ex



pediente, será tenido por cierto todo cuanto afirme el actor, lo que por sí sólo será bastante para que la remisión no sufra obstáculos o demoras. El plazo de un año para accionar es excesivo y más todavía el de cinco años fijado en lo contencioso-administrativo. Habrá de señalarse en dos meses, en todos los supuestos, excepto en el de silencio administrativo, que será de un año, sin perjuicio de que rija la regla general a partir del momento en que la Administración se pronuncie expresamente. Habrá que ordenar la publicación de un aviso, a los fines del emplazamiento de los terceros legitimados pasivamente y de los coadyuvantes. Y en cuanto al Estado y al personal de la entidad pública demandada, será preferible la regla común de lo civil sobre emplazamiento en la propia oficina.

DECIMONOVENA. Al igual que ahora, pero de manera más amplia, el Tribunal tendrá facultades suficientes para rechazar la acción cuando note la ausencia de algún requisito de admisibilidad. El demandado podrá oponer defensas previas, vinculadas a la falta de alguno de estos requisitos; pero, en todo caso, se concederá oportunidad al actor para subsanar la deficiencia. Tales defensas no interrumpirán ni suspenderán, de

la misma manera que en la actualidad, el plazo para contestar la acción, a fin de evitar que se invoquen con - el único propósito de dilatarlo; y, cuando prosperen, - pondrán fin al proceso.

**VIGESIMA:** La admisión de los hechos por la parte demandada eximirá del recibimiento a prueba. La solución que ha querido prevenir el Código de Procedimientos Civiles pueda realizarse en la vía administrativa. Además, el funcionario que admite indebidamente los hechos, incurre en falta de su cargo y en responsabilidad, lo que es más que bastante para evitar dicha solución.

**VIGESIMOPRIMERA:** Se dispondrá por ley un sistema adecuado sobre la sentencia, que permita - acordar la inadmisibilidad de la acción, cuando falte - algún requisito formal, o la estimación o desestimación de la pretensión, si la Administración ha actuado contra Derecho o no, en su caso.

**VIGESIMOSEGUNDA:** Se eliminará la distinción entre juicio de mayor y de menor cuantía, en - virtud de que el conocimiento de ambos está atribuido a los mismos órganos jurisdiccionales. Con ello, además, no surgirán problemas y atrasos a la hora de adecuar el

procedimiento, en el supuesto de que prospere una objeción de cuantía.

**VIGESIMOTERCERA:** Para que las partes sepan lo que deben pedir al Tribunal, se establecerá que la anulación es un efecto de la sentencia estimatoria. Y para evitar dudas, se prescribirá que la sentencia produce cosa juzgada; - consecuencia, ésta, que pedirá el Tribunal apreciar de - oficio, a fin de ajustar la ley a los principios de Derecho público que informan el instituto y dar cumplimiento debido a la Constitución Política, que prohíbe, en - forma imperativa, reabrir juicios fallados con autoridad de cosa juzgada.

**VIGESIMOCUARTA:** Se conservará el recurso de casación.

Conviene que la justicia administrativa, en último término, sea realizada por el órgano colgado en la cúspide de la jerarquía judicial, ya que, generalmente se juzga a otro Poder del Estado. Como en - lo civil, se permitirá el trámite de vista en la Sala - de Casación; y se eliminará la restricción del recurso por ~~razones~~ de cuantía, dada la entidad y novedad de - la materia. A la vez, se introducirá, como motivo de - casación por la forma, lo relativo a incompetencia del

Tribunal, por cuestiones de materia o de territorio, por que el Código de Procedimientos Civiles alude únicamente a los Tribunales Civiles. Y en cuanto al recurso de revisión, habrá de reducirse a cinco años el plazo máximo para interponerlo, en virtud de que en lo administrativo los términos deben ser breves, por requerirlo así la seguridad de la actuación del Estado y de los intereses que defiende.

VIGESIMOQUINTA: La ejecución de la sentencia corresponde a la Jurisdicción, porque constituye la última fase del proceso. En ello está correcto - el sistema de Costa Rica, lo mismo que en cuanto no admite la inexecución o suspensión del cumplimiento del fallo, ya que esto supone la persistencia de la actuación administrativa ilícita y en el fondo hace caso omiso del contralor jurisdiccional. A lo sumo cabe admitir la expropiación del derecho lo que significa reconocimiento de lo declarado en sentencia; pero expropiación, solamente, de los derechos patrimoniales, nunca de los personales.

VIGESIMOSEXTA: Se hace indispensable arbitrar el cumplimiento inmediato de las sentencias que imponen al Estado el pago de sumas de dinero. Al res-

pecto es ideal la tesis de reforma a la Constitución Política, en el sentido de que, si no existe partida, la mera comunicación de la condenatoria aparejará modificación del Presupuesto respectivo, a fin de que a continuación se cubra la suma del caso. En su defecto, habrá de establecerse en la ley que una vez comunicada la sentencia, se pagará de inmediato y por orden de presentación; que si no hay partida, se formulará un proyecto de modificación del presupuesto ordinario o uno extraordinario; y que las oficinas encargadas de la tramitación o aprobación de tales presupuestos, no lo harán mientras no se incluyan las cantidades correspondientes. Todo, bajo responsabilidad penal, que se extenderá, también, a cuanto funcionario o empleado público niegue acato a las sentencias del Tribunal; y ello con denegación de los beneficios de libertad provisional, suspensión de la pena y derecho de gracia, aparte de que la prisión preventiva se decretará de plano.

**VIGESIMOSEPTIMA:** No se permitirá el pago fraccionado de sumas de dinero, salvo cuando el acreedor lo acepte. Y, en todo caso, dispondrá la ley que el atraso en el pago dará lugar siempre a la percepción de intereses de demora.

**VIGESIMOCTAVA:** La ley contemplará lo relativo a la -  
satisfacción extraprocual de la pre-  
tensión y a la caducidad de la instancia, como modos de  
conclusión anormal del proceso. Y permitirá, mediante  
fianza, la suspensión judicial del acto o disposición -  
impugnado en el juicio, si ello es indispensable para -  
garantizar la efectividad del contralor jurisdiccional;  
pero se dará facultades, al tribunal para dejar sin -  
efecto, a gestión de parte, la suspensión, en el supue-  
to de que la actora no atienda la marcha del juicio con  
la debida diligencia.

## **A P E N D I C E (1)**

### **1. CONSTITUCION POLITICA DE 4 DE NOVIEMBRE DE 1949.**

**Art. 9. El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.-- Ninguno de los Poderes -- puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias.**

**Art. 10. Las disposiciones del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo contrarias a la Constitución serán absolutamente nulas, así como los actos de los -- que usurpen funciones públicas, y los nombramientos hechos sin los requisitos legales.-- Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, por votación no menor de dos --**

---

**(1) Para mejor comprensión, se transcriben los textos -- legales que se relacionan con la Jurisdicción Contencioso-administrativa en Costa Rica.**

- II -

tercios del total de sus miembros, declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones del Poder Legislativo y de los decretos del Poder Ejecutivo.- La ley indicará los Tribunales llamados a conocer de la inconstitucionalidad de las otras disposiciones del Poder Ejecutivo.

Art. 41. Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad e intereses morales. Debe hacerseles justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.

Art. 42. Un mismo caso no puede serle en diversas instancias para la decisión de un mismo punto. - Nadie podrá ser juzgado más de una vez por el mismo hecho punible.- Se prohíbe reabrir causas penales fenecidas y juicios fallados con autoridad de cosa juzgada, - salvo cuando proceda el recurso de revisión.

Art. 49. Establécese la jurisdicción contencioso-administrativa, como función del Poder Judicial y con el objeto de proteger a toda persona en el ejercicio de sus derechos administrativos, cuando éstos fueran lesionados por disposiciones definitivas de cualquier naturaleza, dictadas por el Poder Ejecutivo o sus funcionarios, las Municipalidades y toda institución autónoma o semi-autónoma del Estado, actuando como personas



- III -

de derecho público y un uso de facultades regladas.

Art. 140. Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: ... 9) Ejecutar y hacer cumplir todo cuanto resuelvan y dispongan en los asuntos de su competencia los tribunales de Justicia y los organismos electorales, a solicitud de los mismos.

Art. 149. El Presidente de la República y el Ministro de Gobierno que hubieren participado en los actos que en seguida se indican, serán también conjuntamente responsables: ... 3. Cuando impidan o estorben las funciones propias del Poder Judicial, o coartan a los Tribunales la libertad con que deben juzgar las causas sometidas a su decisión,...

Art. 152. El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley.

Art. 153. Corresponde al Poder Judicial, además de las funciones que esta Constitución le señala, conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso-administrativas, así como de las otras que establezca la ley, cualquiera que sea su naturaleza y la calidad de las personas que intervengan; resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie, con la ayuda de la fuerza públi

- IV -

ca si fuere necesario.

**Art. 154.** El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen - otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos.

**Art. 169.** La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, - integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.

**Art. 170.** Las corporaciones municipales son autónomas.

**Art. 173.** Los acuerdos municipales podrán - ser: 1) Objetados por el funcionario que indique la - ley, en forma de veto razonado; 2) Recurridos por cualquier interesado.- En ambos casos, si la Municipalidad no revoca o reforma el acuerdo objetado o recurrido, - los antecedentes pasarán al Tribunal dependiente del Poder Judicial que indique la ley para que resuelva definitivamente.

**Art. 177.** La preparación del proyecto ordinario (de presupuesto) corresponde al Poder Ejecutivo por medio de un Departamento especializado en la materia... En el proyecto se le asignará al Poder Judicial una su-

na no menor del seis por ciento de los ingresos ordinarios calculados para el año económico. Sin embargo, - cuando esta suma resultare superior a la requerida para cubrir las necesidades fundamentales presupuestas por - ese Poder, el Departamento mencionado incluirá la diferencia como exceso, con un plan de inversión adicional, para que la Asamblea Legislativa determine lo que corresponda.

Art. 188. Las instituciones autónomas de Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión.

Art. 189. Son instituciones autónomas.

- 1) Los Bancos del Estado;
- 2) Las instituciones aseguradoras del Estado;
- 3) Las que esta Constitución establece, y los nuevos organismos que creeze la Asamblea Legislativa - por votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.

2. LEY N. 1224 de 15 DE NOVIEMBRE DE 1950 (JUICIO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO).

Art. 1. El juicio contencioso-administrativo tiene por objeto proteger a toda persona en el ejercicio de sus derechos administrativos, cuando éstos in-

ren lesionados por disposiciones definitivas de cualquier naturaleza, dictadas por el Poder Ejecutivo o sus funcionarios, las municipalidades y toda institución autónoma o semi-autónoma del Estado, actuando como personas de derecho público y en uso de facultades regladas.

Art. 2. Como consecuencia de lo dispuesto en el artículo anterior, no serán materia del juicio contencioso-administrativo: a) Las disposiciones de carácter general que dicte la Administración Pública en ejercicio de sus facultades discrecionales, sin sujeción a leyes, reglamentos u otro precepto administrativo, a los cuales debe acomodar sus actos. Sin embargo, entrará el recurso contra las resoluciones que se tomen como consecuencia de una disposición de carácter general emanada de la potestad discrecional, si con ella se lesionaren derechos particulares establecidos por una ley o reglamento u otro precepto administrativo; y b) Las cuestiones de índole puramente civil o criminal, las cuales pertenecen a la jurisdicción ordinaria. Se considerarán de orden civil, para los efectos de este artículo, las cuestiones en que el derecho vulnerado sea de carácter civil y también aquellas que emanen de actos en que los organismos que indica el artículo primero hubieren obrado como persona jurídica, o sea como sujetos de derechos y obligaciones.

- VII -

Art. 3. La demanda contencioso-administrativa podrá interponerla toda persona cuyos derechos administrativos hubieran sido lesionados en los términos - que indica el artículo primero, inclusive el Estado, - las Municipalidades e instituciones autónomas o semi-autónomas.

Art. 4. El Juzgado no dará curso a la demanda sino cuando se hubiere agotado la vía administrativa. Se entenderá agotada esa vía cuando se haya hecho uso - de todos los recursos que en ella tenga el negocio o - cuando se haya desechado el reclamo por resolución firme debidamente notificada a la parte por medio de publicación en "La Gaceta", cuando ésta preceda o por medio de telegrama o nota certificada dirigida al reclamante, o cuando hayan transcurrido más de dos meses desde la - fecha de presentación del reclamo sin que éste haya sido resuelto.

Art. 5. La acción para establecer el juicio - contencioso-administrativo se extinguirá por el transcurso de un año contado desde la fecha de publicación - en "La Gaceta" de la resolución que tiene por agotada - la vía administrativa, o desde que el interesado haya - recibido el telegrama o nota certificada a que alude el artículo que antecede, o desde la fecha en que hubiere vencido el término de dos meses que señala ese mismo ar-

**- VIII -**

título, según el caso. Si el perjudicado fuere el Estado, las municipalidades o las instituciones autónomas o semi-autónomas, el término necesario para que se extinga la acción será de cinco años, contados desde la fecha en que se tuviere conocimiento de la disposición que cause el agravio.

**Art. 6.** El consentimiento expreso o tácito de la resolución administrativa, manifestado por actos posteriores impide al particular perjudicado, reclamar en la vía contencioso-administrativa.

**Art. 7.** La demanda deberá contener los requisitos que señala el artículo 208 del Código de Procedimientos Civiles, y deberá acompañarse a ella, necesariamente: a) Certificación literal de la disposición que según el acto causa el agravio que motiva el juicio; y b) Certificación de la resolución que da por agotada la vía administrativa, o constancia de no haberse dictado esa resolución, dentro del término legal.- Si el interesado no acompañare los documentos mencionados, deberá indicar la oficina o archivo en donde se encuentren a fin de que se ordene aportarlos al juicio.- El actor deberá, asimismo, presentar con su demanda los demás documentos en que la funde.- Si el actor pidiera que, en no acto previo al trámite de su acción, se aporten certificaciones de documentos, se procederá conforme se in

dica en el artículo 197 del Código de Procedimientos Cí-  
viles.

Art. 8. Si la demanda no reuniere los requi-  
sites del artículo anterior, el Juez, de oficio, ordena-  
rá al autor que subsane los defectos de forma y para -  
ello los puntualizará. Caso de que el Juez no hiciere  
observación respecto de la forma de la demanda y de que  
la parte al oponer excepciones señale algún defecto le-  
gal, el Juez, si hallare procedente lo dicho por la par-  
te demandada, ordenará, sin más trámite, que el autor co-  
rrija su demanda; y en ese evento, una vez corregida é-  
sta, continuará el proceso su curso. La resolución del  
Juez ordenando la corrección de la demanda no tendrá re-  
curso alguno.

Art. 9. Presentada la demanda al Tribunal exa-  
minará: 1) Si la resolución contra la cual se reclama  
es definitiva. Se tendrá por definitiva no sólo la re-  
solución que no fuere susceptible de recurso por la vía  
administrativa, sino también la de mere trámite si esta  
última decide, directa e indirectamente, el fondo del -  
asunto, de tal modo que le ponga término o haga imposi-  
ble su continuación. 2) Si la resolución versa sobre -  
asuntos en que se haya procedido en ejercicio de facul-  
tades regladas, o si está en el caso de excepción del -  
inciso a) del artículo segundo.- Se entenderá que el P<sup>o</sup>

der Ejecutivo o sus funcionarios, las municipalidades o instituciones autónomas o semi-autónomas del Estado, ag-  
tán en ejercicio de facultades regladas, cuando sus ag-  
tes deban estar sometidos a disposiciones de una ley, -  
de un reglamento o de un precepto administrativo. 3) Si  
la resolución vulnera un derecho de carácter administ-  
tivo establecido anteriormente en favor del demandante.  
4) Si está dentro del término establecido para ejerci-  
tar la acción.- Si no reuniere los requisitos anterio-  
res, la demanda será rechazada de plano.- El rechazo -  
de plano tendrá los recursos ordinarios y el de casación.

Art. 10. Si la demanda estuviere en forma o  
subsannados los defectos que se hubiere ordenado corregir,  
el Juez conferirá traslado a la parte demandada y le -  
concederá para que la conteste, un término que no podrá  
ser menor de quince días ni mayor de treinta. Igual -  
traslado y término se concederá a la parte actora, si -  
hubiere reconvencción. La réplica deberá ajustarse a -  
las reglas de los artículos 222 y 226 del Código de Pro-  
cedimientos Civiles.

Art. 11. Para la sustanciación y funcio-  
namiento del juicio contencioso-administrativo, se aplicarán  
las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles,  
en cuanto no resulten modificadas por la presente ley,  
según la cuantía que corresponda al juicio, pero el Juez



podrá reducir hasta en una mitad los demás términos, y en la sustanciación del recurso de casación, si procediere, no habrá más trámites que los de admisión y citación de partes para sentencia.

Transitorio. Esta ley entrará en vigencia una vez promulgadas las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial, actualmente en trámite.

### 3. LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL.

Art. 8. No podrán los funcionarios que administran Justicia: 1) Aplicar leyes, decretos, acuerdos o resoluciones gubernativos que sean contrarios a la Constitución, cuando la inconstitucionalidad haya sido declarada por los Tribunales respectivos, de acuerdo con lo que dispone el Código de Procedimientos Civiles, de una manera general, o en casos iguales al que estuviere para ser resuelto; 2) Aplicar decretos, reglamentos, acuerdos u otras disposiciones que sean contrarios a la ley; 4) Tomar en las elecciones populares más parte que la de emitir su voto; y, 5) Tomar parte activa en reuniones, manifestaciones u otros actos de carácter político, aunque sean permitidos a los demás ciudadanos. Las prohibiciones contenidas en los incisos 3, 4 y 5 rí-

gen también para los demás funcionarios y empleados judiciales.

Art. 56. La Corte Suprema de Justicia se compone de una Sala de Casación y de cuatro Salas de Apelaciones. De estas últimas, dos serán Salas Civiles (Primera y Segunda) y dos Salas Penales (Primera y Segunda).

Art. 57. La Corte Suprema toma el nombre especial de Corte Plena, en aquellos asuntos de que deben conocer todos sus miembros formando un solo Tribunal.

Art. 63. Conocerán las Salas de Apelaciones: ... 6) En grado, de las resoluciones dictadas por los Jueces, cuando preceda la apelación o consulta.

Art. 64. La Corte Plena regulará, por acuerdo, la distribución de asuntos en las dos Salas Civiles, ... a fin de obtener, en cuanto sea posible, la equiparación del trabajo en las respectivas oficinas.

Art. 68. El Tribunal de Casación conocerá: 1. De los recursos de casación y revisión que procedan con arreglo a la ley...

Art. 71. Corresponde a la Corte Plena: 1. Conocer del recurso de inconstitucionalidad de las disposiciones del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, - cuando se les atribuya el vicio de ser contrarias a la Constitución Política;...

Art. 77. Los Jueces son: Superiores de Trabajo

jo, Civiles, Penales, de lo Contencioso-Administrativo y Civil de Hacienda, Penal de Hacienda, de Trabajo y Tutelares de Menores. En cuanto a los de Trabajo se exte-  
rá a lo dispuesto en el Código de la materia.

Art. 79. La jurisdicción del Juez de lo Con-  
tencioso Administrativo y Civil de Hacienda, y la del -  
Juez Penal de Hacienda, se extenderá a toda la Repúbli-  
ca. La de los Jueces Civiles, Penales y Tutelares de -  
Menores, a la provincia o Circuito Judicial respectivo.

Art. 86. El Juez de lo Contencioso Adminis-  
trativo y Civil de Hacienda conocerá: 1) De los juicios  
contencioso-administrativos que se promuevan con el ob-  
jeto de proteger a toda persona en el ejercicio de sus  
derechos administrativos, cuando éstos fueren lesiona-  
dos por disposiciones definitivas de cualquier natura-  
za, dictadas por el Poder Ejecutivo o sus funcionarios,  
las Municipalidades y toda institución autónoma o semi-  
autónoma del Estado, actuando como personas de derecho  
público y en uso de facultades regladas; 2) De los ju-  
cios ordinarios no comprendidos en el inciso anterior,  
en que sean parte o tengan interés directo el Estado, -  
sus bancos y demás instituciones, aun cuando tales ju-  
cios tengan relación con juicios universales; 3) De to-  
do otro asunto en que sean parte o tengan interés direc-  
to el Estado, sus bancos o sus instituciones, salvo los

juicios universales; 4) De todos los litigios que se establezcan contra los Municipios y Juntas de Educación, siempre que la cuantía del negocio exceda de tres mil colonos y salvo los casos de reconveniciones y tercerías a que se refiere el inciso 2) del art. 81; 5) De todos los asuntos referentes a denuncias de minas, tierras baldías, ventas judiciales y demás de índole administrativa con tramitación judicial, en que sean parte o tengan interés directo el Estado, sus Ejeccos o sus Instituciones, salvo que leyes especiales dispongan lo contrario. En caso de que sobreviniere contención, el mismo Juez tendrá competencia para conocer de ella y decidir lo que proceda, sea sumariamente, sea en la vía ordinaria; y 6) De los demás asuntos que determine la ley.

Art. 81. Los Jueces Civiles conocerán: 2) - De todo litigio en que sean actores los Municipios y Juntas de Educación de sus respectivas jurisdicciones, siempre que su cuantía exceda de tres mil colonos, y de las tercerías y reconveniciones que puedan provocar esas acciones.

## BIBLIOGRAFIA

ABELLA

Tratado teórico práctico de lo contencioso-administrativo y del procedimiento especial en los asuntos de Hacienda, Madrid, 1894.

AGUILERA DE PAZ Y RIVES,

El Derecho Judicial, II, Madrid, 1923.

ALBINI,

Le sentenze dichiarative nei confronti della pubblica amministrazione, Milán, 1953.

ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO y

ALCALA-ZAMORA Y TORRES.

La condena en costas, Madrid, 1930.

ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO

Estudios de Derecho Procesal, Madrid, 1934.

Nueva Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa en España, BIDCH, N. 31, 1958. Proceso, Autocomposición y Autodefensa, México, 1947.

ALIBERT,

Le controle juridictionnel de l'Administration ou moyen du recours par excès de pouvoir, Paris, 1926.



ALSIRA,

Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil, I, II y III, Buenos Aires, 1941, 1942 y 1943, por su orden.

ALVAREZ GENDIN

Los contratos públicos, Madrid, 1934.  
Manual de Derecho Administrativo, Zaragoza, 1941  
Teoría y Práctica de lo contencioso-administrativo, Madrid, 1960. La especialización de los Tribunales contencioso-administrativos, RAP, N. 35.

ALVAREZ TABIO.

El proceso contencioso-administrativo, La Habana, 1954. El procedimiento contencioso-administrativo, La Habana, 1958.

ARGAÑARAS,

Tratado de lo contencioso-administrativo, Buenos Aires, 1955.

ARIAS DE VELASCO,

Lo discrecional y lo reglado en el acto administrativo, RDpub., 1932.

ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE COSTA RICA,

Actas, I y II, San José, 1951-1952.

AYAGARRARAY,

Introducción a la ejecución de la sentencia. Buenos Aires, 1943.

AYLWIN,

Manual de Derecho Administrativo, Santiago de Chile, 1952.

BALLBE.

Comentarios de jurisprudencia administrativa, RJG, julio-ago, 1946.



**BAUDRIT.**

Comentario sobre el proyecto de ley de juicio contencioso-administrativo, RCA, N. 60, San - José, Dic. 1950.

**BECERA.**

Sobre la instancia doble o única, RDpriv, Ma-  
drid 1933.

**BIELSA.**

Sobre lo contencioso-administrativo, Buenos -  
Aires, 1954. Derecho Administrativo, V, Bue-  
nos Aires, 1957.

**BONNARD.**

Contrôle juridictionnel de l' Administration, -  
Paris 1934. Précis de Droit Administratif, Pa-  
ris, 1943.

**BONNET y PALVADEU.**

Les nouveaux Tribunaux Administratifs régio-  
naux, Paris, 1954.

**BOSCH.**

Tribunales Judiciales o Tribunales Administra-  
tivos para juzgar a la Administración Pública,  
Buenos Aires, 1951.

**BRAVO.**

Jurisdicción Contencioso Administrativa, Ma-  
drid, 1888.

**CALAMANDREI.**

Studi sul processo civile, Padova, 1930. Es-  
tudios sobre el proceso civil, trad. de Sentís  
Melendo, Buenos Aires, 1945. La casación ci-  
vil, trad. idem, Buenos Aires, 1945.

**CARNELUTTI.**

Instituciones del nuevo proceso civil italiano,  
Traduc. Guasp, Barcelona, 1942. Sistema de De-  
recho Procesal Civil, II, trad. Buenos Aires,



- XVIII -

1944. Estudios de Derecho Procesal Civil, trad. de Buenos Aires, 1952.

CASTAN.

Derecho Civil de España, Común y Foral, I, 2, Madrid, 1952.

CASTILLO y DE PINA.

Instituciones de Derecho Procesal Civil, México 1950.

GASTRO, Federico de

Derecho Civil de España, II, 1, Madrid, 1952.

CONDERO ZUÑIGA,

Comentario sobre el proyecto de ley de juicio contencioso-administrativo, RCA, N. 60, San José, Dic. 1950.

COUTURE.

Fundamentos de Derecho Procesal Civil, Montevideo, 1951. Estudios de Derecho Procesal Civil, I, II, III, Montevideo, 1948.

CRUZ, Héctor

Constitución y Códigos de la República de Guatemala, Guatemala, 1957

CHIOVENDA.

Principios de Derecho Procesal Civil, II, Madrid, 1925. La condena en costas, Madrid, - 1928.

CHOUBLIER y COMPAIN.

Les nouveaux Tribunaux administratifs, Paris, 1954.

DANA MONTAÑO.

Comentario del Código de Procedimientos de lo contencioso-administrativo para la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires, 1955.



La legislación en lo contencioso-administrati-  
vo y el Estado de Derecho, Estudios dedicados  
a García Oviado, Sevilla, 1954. Un nuevo Có-  
digo de lo contencioso-administrativo para la  
Provincia de Santa Fe, RICA, N. 3 de 1961.

D' AVIS, Julio A.

Teoría y Práctica de la justicia administrati-  
va, Cochabamba, 1951.

DE LA PLAZA.

Derecho Procesal Civil, I y II, Madrid, 1942  
y 1943. La casación civil, Madrid, 1944.

DEL PRETE,

Studi sul litisconsorzio nel Dirritto amminis-  
trativo, Bari, 1942.

DE PINA,

Manual de Derecho Procesal Civil, Madrid, 1936.

DUMITRESCO.

L'Autorité de la Chose jugée, Paris, 1934.

DURAND.

Les rapports entre les juridictions administra-  
tive et judiciaire, Paris, 1956.

DUEZ-DEBBIRE,

Traité de Droit Administratif, Paris, 1952.

ENTRENA GUESTA,

Notas sobre el concepto y clases del Estado -  
de Derecho, NAP, N. 23.

FABREGAS DEL PILAR,

Derecho Administrativo, Madrid, 1924.



**FAYOLLE, Marguerite,**

La force exécutoire des décisions de justice  
à l'encontre des administrateurs publics et  
de leurs agents, Nancy, 1926.

**FERNANDEZ DE VELASCO CALVO,**

Resumen de Derecho Administrativo y de Ciencia  
de la Administración, Barcelona 1931.

**FLEINER.**

Instituciones de Derecho Administrativo, Bar-  
celona, 1933.

**FRAGA, Gabino**

Derecho Administrativo, México, 1955.

**FORSTHOFF,**

Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, 1958.

**GALLOSTRA,**

Lo Contencioso Administrativo, Madrid, 1881.

**GARBAGNATI,**

La Giurisdizione amministrativa, Milán, 1950.

**GARCIA DE ENTERRIA.**

Sobre un texto refundido de la Jurisdicción  
contencioso-administrativa, RAP, 6. La confi-  
guración del recurso de lesividad, RAP, 15.  
La doctrina de los actos propios y el proceso  
de lesividad, RAP, 20. Recurso contencioso -  
directo contra disposiciones reglamentarias y  
recurso previo de reposición, RAP, 29.

**GARCIA OVIEDO.**

Derecho Administrativo, I y II, Madrid, 1959.

**GARCIA TREVIJANO.**

Principios sobre contratos de la Administra-  
ción, Rev. Estudios Vida Local, n. 87. Hacia



un nuevo sistema de Justicia administrativa -  
en España, RAP, 34.

GARRIDO FALLA.

Las transformaciones del régimen administrati-  
vo, Madrid, 1954. Régimen de impugnación de  
los actos administrativos, Madrid, 1956. Tra-  
tado de Derecho Administrativo, I y II, Madrid  
1958 y 1960. El recurso subjetivo de anula-  
ción, RAP, 8. El tratamiento jurisprudencial  
de la discrecionalidad administrativa, RAP, 13.  
La llamada doctrina del silencio administrati-  
vo, RAP, 16.

GASCON HERNANDEZ.

La interposición del recurso contencioso-admini-  
strativo por la propia Administración, RAP,  
7.

GASCON y MARTIN.

El recurso contencioso-administrativo, Madrid,  
1934.

GOLDSCHMIDT.

Derecho Procesal Civil (trad. Prieto Castro),  
Madrid, 1936.

GOMEZ ORRANEJA y VICENTE HERCE.

Derecho Procesal, I, Madrid, 1951.

GONZALEZ, Alfonso.

La materia contencioso-administrativa, Madrid,  
1903.

GONZALEZ PEREZ.

Tratado de Derecho Procesal Administrativo, I,  
II y III, Madrid, 1955, 1957 y 1958.  
La Sentencia administrativa, su impugnación y  
efectos, Madrid, 1954. Justicia Administrati-  
va, Madrid, 1958. Los recursos administrati-  
vos, Madrid, 1960. La ejecución de las sen--



-XXII-

tencias contencioso-administrativas, Madrid, 1951. La declaración de lesividad, RAP, 2. La cosa juzgada en lo contencioso-administrativo, RAP, nº 8. La acumulación de pretenciones - en el proceso administrativo, RAP, 10. Las excepciones de la Ley de lo contencioso-administrativo, RAP, 11. La pretensión procesal administrativa, RAP, 12. La cuantía de la - pretensión procesal administrativa, RAP, 15. La suspensión de acuerdos por la jurisdicción contencioso-administrativa, RAP, 23. La extinción del proceso administrativo, en Estudios en honor a Gascón y Marín, Madrid, 1952. Sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, 1954. Le contentieux administratif - en Espagne, RICA, XXII, N. 2.

**GUAITA.**

El proceso administrativo de lesividad, Barcelona, 1953. Ejecución de sentencias en el - proceso administrativo español, RAP, 9.

**GUASP.**

Derecho Procesal Civil, Madrid, 1956. Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil, Madrid 1948. El derecho de carácter administrativo como fundamento del recurso contencioso-administrativo, RFDM, abril-jun, 1940. Límites temporales de la cosa juzgada, Madrid, 1948. La pretensión procesal, Madrid, 1952.

**GUITOCIARDI,**

La Giustizia Amministrativa, Padova, 1954.

**GURDIAN, Raúl.**

Existe en Costa Rica la Jurisdicción contencioso-administrativa, El Foro, San José, Oct. 1915.

**HAURIOUX**

Précis élémentaire de Droit administratif, Paris, 1943.



- IMBERT.**  
L' évolution du recours par excès de pouvoir, Paris, 1952.
- JEZE.**  
Effets de la chose jugée sur le recours par excès de pouvoir, Revue de Droit public et de la Science politique, 1919.
- JOPRE,**  
Manual de Procedimientos, II, Buenos Aires, - 1943.
- JORDANA DE POZAS.**  
Derecho Administrativo, Madrid, 1924. El problema de los fines de la actividad administrativa, RAP 4.
- KISCH.**  
Elementos de Derecho Procesal Civil (trad. Prieto Castro), Madrid, 1940.
- LEGAS LACAMBRA.**  
El Estado de Derecho, RAP, 6.
- LESSONA, Silvio.**  
La Giustizia Amministrativa, Bologna, 1953. La ejecución de sentencias y decisiones en la justicia administrativa italiana, RAP, 13.
- LIEBMAN.**  
Lezioni di Diritto processuale civile, II, Milano, 1951. Eficacia y autoridad de la sentencia, Buenos Aires, 1946.
- LINARES QUINTANA.**  
Gobierno y Administración de la República Argentina, Buenos Aires, 1946.
- LOIS ESTEVEZ.**  
Teoría del objeto del proceso, ADC, II. Teoría de la expropiación procesal, RDpriv. XXXII.



**LOPEZ RODO.**

El coadyuvante en lo contencioso-administrativo, Madrid, 1943. Justicia y Administración - en el Reino Unido, Madrid, 1958.

**MARTIN RETORTILLO.**

Nuevas notas sobre lo contencioso-administrativo, Madrid, 1951. La cuantía en las demandas contencioso-administrativas, RDP, 5.

**MEJEAN.**

La procedure devant Le Conseil de Prefecture, Paris, 1949.

**MERKL.**

Teoría General del Derecho Administrativo, Madrid, 1935.

**MUNEZ BORJA.**

Lecciones de Ciencia de la Administración y de Derecho Administrativo peruano, Arequipa, 1945.

**ODENT.**

Contentieux administratif, Paris, 1954.

**ORTEGA TORRES.**

Código Contencioso Administrativo, Bogotá, 1959.

**PALMA MARTINEZ.**

Derecho Administrativo, Managua, 1947.

**PEISER.**

Le recours en cassation en Droit Administratif Français, Paris, 1958.

**PICADO, Antonio.**

Explicación a las reformas del Código de Procedimientos Civiles, San José, Costa Rica, 1937. Explicación a las reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial, San José, 1937. Acumulación de acciones y de autos, San José, 1952.



PLANIOL Y RIPERT.

Tratado Práctico de Derecho Civil Francés, VII,  
La Habana, 1945.

POSADA.

Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, 1898.

PIRIETO CASTRO.

Cuestiones de Derecho Procesal, Madrid, 1947.  
Manual de Derecho Procesal Civil, I, 1959, Ma-  
drid, II, 1956, Madrid. Tratado de Derecho -  
Procesal Civil, Madrid, I, 1952, II, Madrid, -  
1952.

RANELLETTI.

Le garanzie della Giustizia nella Pubblica  
Amministrazione, 1934.

REDENTI.

Diritto Processuale Civile, Milano, 1949.

RETANA, Gonzalo.

La Génesis Lógica de la Sentencia, tesis de la  
 licenciatura, San José, 1954.

REVILLA QUEZADA.

Curso de Derecho Administrativo Boliviano, Po-  
tosi, 1945.

RÍOS SARRIENTO.

Legislación contencioso-administrativa, Barce-  
lona, 1957.

RODRIGUEZ MORO.

La ejecutoriedad del acto administrativo, Ma-  
drid, 1949.

ROSENBERG.

Tratado de Derecho Procesal Civil, Buenos Aires,  
1955.



ROYO VILLANOVA, S.

Consideraciones sobre la fuerza de cosa juzgada de las sentencias de los historiales contencioso-administrativos, en Estudios dedicados a Gascón y Marín, Madrid, 1952.

ROYO VILLANOVA, A. y S.

Elementos de Derecho Administrativo, Valladolid, 1955.

ROYO VILLANOVA, S.

La Administración y la política, RAP, 10.

SALEMI.

La Giustizia Amministrativa, Padova, 1952.

SANDULLI.

Manuale di Diritto Amministrativo, Napoli, 1960.

SARRIA, Félix.

Derecho Administrativo, I y II, Buenos Aires, 1950.

SARRIA, Rustorgio.

Derecho Administrativo, Bogotá, 1957.

SAYAGUES LASO.

Tratado de Derecho Administrativo, I y II, Montevideo, 1953 y 1959.

SENTIS MELENDO.

Teoría y Práctica del proceso, Buenos Aires, 1958.

SERRANO GUIRADO.

La Justicia Administrativa, RAP, 6.

TREVES.

La presunzione di legittimità degli atti amministrativi, 1936.



**TRONCOSO DE LA CONCHA.**

Elementos de Derecho Administrativo, Ciudad -  
Trujillo, 1949.

**UBIERNA.**

De lo contencioso administrativo, Madrid, 1948.

**VARAS.**

Derecho Administrativo, Santiago de Chile, 1948.

**VILLAR Y ROMERO.**

Derecho Procesal Administrativo, 2ª. edic, Ma-  
drid.

**VARELA.**

Código de Procedimientos de lo contencioso-ad-  
ministrativo para la Provincia de Buenos Aires,  
edición concordada y comentada por Salvador La  
na Montaña, Buenos Aires, 1955.

**WALLINE.**

Le contrôle juridictionnel de l' Administration,  
El Cairo 1949. Droit Administratif, Paris, 1959.  
Prólogo a la obra de Tixier, Le contrôle judi-  
ciaire de l' Administration anglaise, Paris, -  
1954.

**ZANOBINI.**

Corso di Diritto Amministrativo, II, Milano, -  
1945.